



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

O MECANISMO EUROPEU DE PROTEÇÃO CIVIL E PORTUGAL

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Autora: Sónia Aurora Guerreiro Candeias

Orientador: Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé

Número da candidata: 19951033

Setembro de 2020

Lisboa

(Página em branco)

Dedicatória

Ao meu filho Tomás Afonso,
Ao Gonçalo Allen Revez.

Agradecimentos

A elaboração desta dissertação de mestrado foi o resultado de um intenso percurso académico apoiado por pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que se concretizasse um sonho em realidade.

De entre essas pessoas gostaria de relevar as seguintes:

A todos os meus colegas e dirigentes da Direção Nacional de Bombeiros da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, em particular, ao Eng.º Pedro Lopes à Eng.ª Manuela Esperança, à Dra. Olga Morais e à Dra. Rosa Martins, pessoas sempre disponíveis para que fosse possível a flexibilização do meu horário de trabalho.

Ao Prof. Doutor Rui Ângelo gostaria de reconhecer o apoio e amizade, mas também a sua capacidade de elevar o próximo e fazer acreditar que é possível.

Aos meus colegas de Mestrado, Carlos Antunes, Leticia Aquino e Bruna Auíry sempre disponíveis, sem os quais, esta experiência não teria sido tão enriquecedora.

Um agradecimento especial ao Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil, Brigadeiro General Duarte da Costa, ao Comandante Operacional de Agrupamento Distrital, Eng.º Miguel Cruz, ao Comandante da Força Especial de Proteção Civil (FEPC), José Realinho e ao Adjunto de Operações da FEPC, Fábio Silva, pela permanente disponibilidade em esclarecer e facultar informação sobre o tema desenvolvido.

À Lurdes Ferreira, à Prof. Doutora Sandra Ribeiro, à Maria José e João Silva, ao Gonçalo e ao meu filho Tomás por me terem incentivado a frequentar o Mestrado de Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa.

Ao meu irmão Carlos Candeias que me apoiou desde o início no tema proposto, e cuja experiência profissional permitiu perceber na primeira pessoa a questão do combate aos incêndios rurais em Portugal.

Por fim, um agradecimento muito especial e sentido ao meu orientador, Prof. Doutor Luís Tomé, pela constante dedicação e acompanhamento, mas sobretudo, pelo fato de nunca me ter deixado desistir quando as dificuldades pareciam inultrapassáveis. Ter o Prof. Doutor Luís Tomé como orientador foi um privilégio que distinguirá certamente o meu percurso no futuro.

“Todos os nossos pensamentos estão com as famílias e amigos dos que foram afetadas pelos fogos florestais fatais que atingiram várias partes de Portugal. As nossas sinceras condolências para quem perdeu familiares e pessoas amadas. A UE está completamente preparada para ajudar. Tudo será feito para apoiar as autoridades e as pessoas em Portugal neste momento de necessidade. (...) Honramos a coragem dos bombeiros e dos serviços de emergência no local arriscando as suas próprias vidas para salvar as de outros.”

Declaração do Comissário responsável pela Ajuda Humanitária e Proteção Civil,
Christos Stylianides, sobre os incêndios fatais em Portugal

Bruxelas, 18 de junho de 2017

RESUMO

Esta dissertação procurou estudar a génese do Mecanismo Europeu de Proteção Civil e utilizou estudos de caso para perceber de que forma Portugal tem participado no âmbito do Mecanismo. Foi efetuada uma pesquisa qualitativa e elaborado um questionário destinado a profissionais na área da proteção civil, dando relevância aos intervenientes em missões aqui desenvolvidas nos casos de estudo. Com as entrevistas, foi possível atingir o objetivo geral proposto, que visou entender de que forma pode o Mecanismo constituir um instrumento de cooperação internacional no combate aos incêndios rurais, disponibilizando uma capacidade de resposta flexível e adequada levando em consideração cada realidade nacional. Os resultados obtidos indicam que o Mecanismo sofreu, ao longo da sua vigência, alterações baseadas nas lições apreendidas nas missões em que interveio possibilitando ir de encontro às necessidades sentidas nas diversas catástrofes a que deu resposta, em particular os incêndios rurais. A pesquisa permitiu concluir que o Mecanismo dispõe atualmente de uma capacidade de resposta mais eficaz e eficiente e que pretende ir de encontro à realidade vivida, sobretudo nos países do sul da Europa, mais vulneráveis a este tipo de catástrofes, mas não deixando de parte os países do Norte onde os incêndios rurais começam também a ser uma realidade, fruto das alterações climáticas. Durante a pesquisa, percebeu-se que o Mecanismo é um instrumento de cooperação, assente na cláusula de solidariedade, essencial à unificação dos Estados da União Europeia, tem ganho relevância a nível internacional e contribuído para que os cidadãos europeus acreditem, cada vez mais, quer numa Europa Unida quer na segurança que ela lhes pode proporcionar.

Palavras-Chave:

Mecanismo Europeu de Proteção Civil; Cláusula de Solidariedade; Portugal; União Europeia.

ABSTRACT

This dissertation sought to study the genesis of the European Civil Protection Mechanism and used case studies to understand how Portugal has participated in the framework of the Mechanism. Qualitative research was carried out, and a questionnaire was prepared for professionals in the field of civil protection, giving relevance to stakeholders in the missions developed in the case studies presented here. With the interviews, it was possible to achieve the general objective proposed, which focuses on understanding how the Mechanism can be an instrument of international cooperation in combating rural fires, providing a flexible and adequate response capacity considering each national reality. The results obtained indicate that the Mechanism changed its duration based on the lessons learned in the missions in which it intervened, making it possible to meet the needs felt in the various disasters to which it responded, the rural fires. The research concluded that the Mechanism currently has a more effective and efficient response capacity and that it intends to meet the reality experienced, especially in the countries of southern Europe, which are more vulnerable to this type of catastrophe, not leaving aside the countries from the North where rural fires are also starting to become a reality, the result of climate change. However, during the research, it was realized that the Mechanism is the instrument of cooperation, based on the solidarity clause, essential to the unification of the States of the European Union, has gained relevance at the international level and has contributed for European citizens to believe more and more either in a United Europe or in the security it can provide them.

Keyword:

Civil Protection European Mechanism; Solidary Clause; Portugal; European Union.

ÍNDICE GERAL

Dedicatória	3
Agradecimentos	4
ÍNDICE GERAL	8
LISTA DE FIGURAS.....	9
LISTA DE ANEXOS	9
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – CONTEXTO TEÓRICO-CONCEPTUAL E ESTADO DA ARTE.....	18
1.1. Quadro Teórico – Teoria dos Regimes	18
1.2. Conceitos Operacionais.....	20
1.2.1. Proteção Civil	21
1.2.2. Gestão Civil de Crises	23
1.2.3. Segurança	26
1.3. Estado da Arte	30
CAPÍTULO 2 –MECANISMO EUROPEU DE PROTEÇÃO CIVIL	34
2.1. Enquadramento histórico	34
2.2. O “Novo Mecanismo Europeu de Proteção Civil”	42
2.3. Instrumentos de Prevenção, Preparação e Resposta.....	47
CAPÍTULO 3 – A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NO MECANISMO EUROPEU DE PROTEÇÃO CIVIL	53
3.1. A Proteção Civil em Portugal	53
3.2. A participação de Portugal no âmbito de ações de intervenção ao abrigo do Mecanismo Europeu de Proteção Civil.....	55
3.3. Os pedidos de assistência de Portugal ao Mecanismo Europeu de Proteção Civil	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
Referências Bibliográficas	85
Lista de Anexos	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Percentagem Total de área ardida e n.º de incêndios na zona mediterrânica da UE.....	64
Figura 2- Distribuição dos incêndios florestais (superior a 50ha) por distrito	65
Figura 3- Evolução de área ardida e número de incêndios rurais até 31 agosto 2017.....	72
Figura 4-Incêndios rurais na Europa-Contribuições do MEPC até 04/09/2019	73
Figura 5-Pedido de assistência ao MEPC-DG-ECHO Mapa de 17/10/2017	77

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1- Dados Estatísticos de ocorrências de catástrofes em Portugal entre 2000-2019.....	96
Anexo 2-Listagem de legislação e outros documentos produzidos pela UE relativos ao MEPC	98
Anexo 3-Ativação do Mecanismo Europeu de Proteção Civil	101
Anexo 4- Reserva Europeia de Proteção Civil - Capacidades	102
Anexo 5- rescEU	113
Anexo 6-Mapa Sumário de oferta de assistência ao Haiti	114
Anexo 7- Evolução de área ardida e número de incêndios rurais até 31 agosto 2017	118
Anexo 8-Pedidos de assistência ao MEPC em 2017 (até 31 de agosto)	119
Anexo 9-Mecanismo Europeu de Proteção Civil-Pedidos de assistência em 2017	120
Anexo 10-Linha do tempo das ativações do Mecanismo a 29/06/2017.....	121
Anexo 11-Pedidos de assistência de Portugal ao Mecanismo a 12 agosto 2017	122

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

ANEP – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

DG-ECHO - Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária

CCRE – Centro de Coordenação da Resposta a Emergências

CEE – Comunidade Económica Europeia

CESE – Comité Económico e Social Europeu

CERE - Capacidade de Resposta de Emergência

CRED – Centre of Research on the Epidemiology of Disasters

EM – Estado-Membro

FEB – Força Especial de Bombeiros

FEPC – Força Especial de Proteção Civil

GCG – Gestão Civil de Crises

MEPC – Mecanismo Europeu de Proteção Civil

PAC – Programa Comunitário de Ação

PESC – Política Externa de Segurança Comum

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PE – Parlamento Europeu

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação

SCCIE - Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

A presente dissertação incide sobre o Mecanismo Europeu de Proteção Civil, adiante designado por Mecanismo, e analisa a participação portuguesa no âmbito deste instrumento de cooperação da União Europeia (UE). O tema surge no contexto da frequência do Mestrado em Relações Internacionais, onde foi possível estudar as diversas teorias das Relações Internacionais, as suas abordagens nas diferentes categorias da agenda internacional, enquadrando o Mecanismo na Teoria dos Regimes, no que respeita à compreensão da forma como a cooperação tem sido afetada no campo internacional.

O Mecanismo Europeu de Proteção Civil (MEPC), é um instrumento supranacional, de cooperação ao nível da proteção civil e representa “...uma expressão visível da solidariedade europeia, contribuindo de forma concreta e atempada para a prevenção e a preparação para catástrofes...” (Decisão n.º 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, 2013) visando dois objetivos principais: um primeiro, assente no reforço da cooperação entre a União Europeia e os Estados aderentes, compostos pelos Estados-Membros da UE e 6 Estados participantes entre os quais, Islândia, Noruega, Sérvia, Macedónia do Norte, Montenegro e Turquia, e, um segundo objetivo, que procura facilitar a coordenação no domínio da proteção civil, com vista a aumentar a eficácia dos sistemas quer na prevenção, na preparação ou na resposta a catástrofes. O Mecanismo é gerido pela Comissão Europeia, que promove a coordenação das respostas às catástrofes, nomeadamente fora da UE e em consonância com as Nações Unidas (Tribunal de Contas Europeu, 2016).

A União e os seus Estados-Membros comprometeram-se a proteger os seus cidadãos reconhecendo que a Europa deve ser capaz de responder eficazmente quando ocorre uma catástrofe (Widmalm, Parker, & Persson, 2019) (Teixeira, 2010). Este compromisso está traçado na Cláusula de Solidariedade¹ e tem a sua expressão mais visível no Mecanismo

¹ **TÍTULO VII-CLÁUSULA DE SOLIDARIEDADE Artigo 222.º 1.** “A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para: a) — Prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros,— proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista,— prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista; b) Prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humana.2. Se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, os outros Estados-Membros prestam-lhe assistência a pedido das autoridades políticas do Estado-Membro afetado. Para o efeito, os Estados-Membros coordenam-se no Conselho.3. As regras de execução, pela União, da presente cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adotada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante

Europeu de Proteção Civil, através da criação de uma plataforma operacional de acompanhamento, sob a forma de um Centro de Coordenação da Resposta a Emergências (CCRE) (Widmalm, Parker, & Persson, 2019).

Em termos de promoção da solidariedade a União Europeia tem, ao longo dos tempos, elaborado uma série de políticas² e incentivado este princípio como organizador dos países vizinhos, sempre com o objetivo de promover a cooperação e desenvolver a capacidade para melhorar a proteção dos seus cidadãos. Veja-se o artigo 222º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) que demonstra a intenção supranacional da Cláusula de Solidariedade, ao permitir o envolvimento conjunto de todos os membros da UE e suas instituições, à semelhança do que acontece também com a Cláusula de Defesa Mútua, incluindo a mobilização de recursos militares, disponibilizados pelos Estados-Membros, num conceito que se espera mais lato, na medida em que, implicará a utilização de instrumentos, mecanismos e recursos institucionais relacionados a ataques e desastres, onde se poderá prever a utilização de ativos militares. A Cláusula centra-se no terrorismo e nas catástrofes naturais ou de origem humana e especifica que, nestes casos, um Estado-Membro atingido seja assistido no seu território a pedido das suas autoridades políticas, contemplando mesmo a assistência em caso de prevenção e proteção de ataques. Dirige-se aos Estados-Membros ao contemplar a assistência, por parte destes, se um Estado-Membro for objeto de um ataque ou catástrofe. Desta forma, fica neste ponto implícita a “obrigação” de um Estado-Membro oferecer ajuda a outro que se encontre necessitado, devendo os meios disponibilizados por aquele, serem geridos pelo Conselho Europeu. Exige que este órgão avalie regularmente as ameaças que a União Europeia enfrenta de forma a que, a União, juntamente com os seus Estados-Membros, possa tomar medidas preventivas (Myrdal & Rhinard, 2010).

Esta foi a Cláusula que deu impulso à União Europeia na promoção da cooperação entre os Estados-Membros, perante crises e ameaças, que poriam em causa a segurança dos seus

da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera nos termos do n.º 1 do artigo 31.º do Tratado da União Europeia. O Parlamento Europeu é informado. No âmbito do presente número e sem prejuízo do artigo 240.º, o Conselho é assistido pelo Comité Político e de Segurança, com o apoio das estruturas desenvolvidas no âmbito da política comum de segurança e defesa, e pelo Comité referido no artigo 71.º, que lhe apresentam, se for caso disso, pareceres conjuntos.4. Para que a União e os seus Estados-Membros possam agir de modo eficaz, o Conselho Europeu procede a uma avaliação periódica das ameaças com as quais a União se confronta.” Segundo artigo 222º do TFUE (União Europeia, 2016).

² “(...) utilização de 'pagamentos de solidariedade' a parceiros do Leste e do Sul após os anos de 2004 e Alargamentos de 2007. Em 2002, foi criado um 'Fundo de Solidariedade' para ajudar as regiões atingidas sobrecarregadas por desastres naturais, uma resposta direta a inundações severas no Centro Europa naquela época” (Myrdal & Rhinard, 2010, p. 11).

cidadãos e que se encontra implícita ao longo de outros artigos no Tratado, como o artigo 122º do TFUE³, que trata da probabilidade de existência de uma “crise de suprimentos” na União. Neste caso, o Conselho deverá agir num espírito de solidariedade para ajudar um Estado-Membro que sofra de escassez severa no fornecimento de produtos essenciais ou serviços, nomeadamente a energia. Também o problema da falta de energia aparece num artigo em separado, artigo 194º do mesmo tratado, sobre a política energética da UE e estabelece que os Estados-Membros devem agir com o espírito de solidariedade de forma a garantir a sua segurança energética. Por fim, no mesmo documento, o artigo 67º, que trata do espaço de liberdade, justiça e segurança e apela ao desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo, imigração e fronteiras, baseadas na solidariedade. Veja-se a questão dos fluxos migratórios com que a Europa hoje se depara, nomeadamente os fluxos de refugiados no Mediterrâneo (Myrdal & Rhinard, 2010).

A importância dada pela União Europeia, no campo da cooperação, surgiu numa altura em que a Europa se viu confrontada com uma série de desastres e crises, capazes de esgotar as capacidades de ação de cada país (*Ibid*). Se a União Europeia for capaz de gerir as suas crises, através da cooperação e da solidariedade, poderá surgir uma UE mais unificada. Pelo contrário, se as atuais crises dominarem as capacidades da UE para resolver problemas e proteger os seus cidadãos de danos, as divisões tenderão a aumentar pondo em causa a sua legitimidade (Widmalm, Parker, & Persson, 2019).

E, foi nesta perspetiva, que o Tratado de Lisboa reforçou as competências da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) onde inseriu a proteção civil, implementando novas formas de atuação. As estratégias de segurança internacional e nacional passaram a incluir ameaças não militares, como as alterações climáticas e assiste-se a uma tendência para incluir as forças armadas em domínios antes somente atribuídas a entidades civis (Boeno & Ferrão, 2016) (Tomé, 2014). Começa-se a perceber a importância da cooperação e tenta-se encontrar formas que permitam aos Estados cooperarem entre si, na defesa e segurança dos cidadãos. No entanto, embora a questão da solidariedade e cooperação possa parecer consensual, a verdade é que o conceito difere de ator para ator (Governos). Para alguns, a solidariedade é medida pela

³ “1. Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia.

2. Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excecionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao Estado-Membro em questão. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu da decisão tomada”, segundo o artigo 122º do TFUE (União Europeia, 2016).

quantidade de apoio que um país recebe perante uma situação de catástrofe e consequente pedido de ajuda. Para outros, a solidariedade significa a tomada de medidas necessárias para evitar a necessidade de obter assistência, como primeira forma de enfrentar uma situação de emergência. Para outros ainda, a solidariedade contra riscos e ameaças é reconhecida como algo que se manifesta de forma mais eficaz se ocorrer fora dos quadros da UE (Myrdal & Rhinard, 2010) (Widmalm, Parker, & Persson, 2019).

É neste contexto que é criado o Mecanismo Europeu de Proteção Civil, um instrumento de cooperação internacional na área da proteção civil revestindo-se de um conjunto normativo, aprovado pela Comissão Europeia que, ao longo do tempo, tem mostrado a preocupação de avaliar a eficácia da sua implementação. Constitui assim, um documento em aberto que, ao longo dos tempos, tem recebido diversos contributos quer dos países aderentes, quer dos peritos que dele fazem parte, *stakeholders*⁴ e organizações internacionais. Contributos esses, assentes na experiência proveniente da atuação em cenários de catástrofe.

Dedicar uma dissertação de mestrado a este tema, numa altura em que as alterações climáticas promovem a discussão diária sobre a necessidade de tornar as populações mais resilientes a catástrofes naturais que possam vir a acontecer e de como os Estados deverão agir num futuro que se espera próximo, ao mesmo tempo que, a instabilidade política no campo internacional faz prever o surgimento de catástrofes de origem humana, como o terrorismo, as crises migratórias e o aparecimento de novos focos de conflito, parece-me justificada a necessidade de estudar a atuação do Mecanismo, bem como a forma de como a Europa tem vindo a trabalhar para tornar este instrumento mais eficaz e eficiente.

i. Objetivos e Delimitação do Estudo

Com este trabalho de investigação, pretende-se descrever o que é o Mecanismo Europeu de Proteção civil e em que medida este instrumento contribui para uma resposta eficaz e eficiente perante um pedido de ajuda de um Estado. Eficaz no sentido da rapidez de resposta a um pedido de assistência de um Estado-Membro e eficiente na alocação dos recursos disponíveis uma vez que, este instrumento não possui recursos próprios. Assenta no princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE)⁵, em

⁴ Freeman e Reed propuseram duas definições de *stakeholders*: uma definição mais ampla, baseada no senso comum que define o termo como um grupo identificado ou um indivíduo que pode afetar os objetivos de uma organização que é afetado pelos próprios objetivos dessa organização (grupos de interesse público, grupos de protesto, agências governamentais, associações comerciais, etc.); e outra definição, mais restrita, que define a expressão como um grupo identificado ou um indivíduo de quem uma organização depende para a sua continuidade (empregadores, segmentos de clientes, instituições financeiras, etc.) (Freeman & Reed, 1983).

⁵ Artigo 5º, n.º 3 do Tratado da União Europeia – “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação

conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo. Pretende-se perceber a sua forma de atuação e como permite a criação de sinergias que possibilitem reforçar o planeamento e a coordenação entre Estados-Membros numa resposta aos vários tipos de catástrofes. Espera-se trazer novos conhecimentos para o campo académico na área da proteção civil, em particular no papel da Europa na defesa da população, através da criação de instrumentos supranacionais, neste caso, o Mecanismo.

O estudo incide sobre o período temporal entre 2001 e 2019, que corresponde ao período entre a conceção do Mecanismo até aos dias de hoje, permitindo perceber como a UE tem tratado o tema da proteção civil e como este conceito tem evoluído no espaço europeu. Por outro lado, esta delimitação temporal, possibilita a análise dos casos dos pedidos de ajuda internacional de Portugal ao Mecanismo e analisa de que forma o nosso país tem contribuído com meios, ao abrigo deste instrumento, perante pedidos de ajuda externa. Dos treze pedidos de ajuda nacional efetuados ao Mecanismo, todos no âmbito dos incêndios rurais, foram selecionados os incêndios de 2003 e 2017 para os estudos de caso aqui propostos. A seleção foi feita com base no testemunho dos comandantes operacionais que estiveram à frente destas missões e dos relatórios disponíveis para análise. Relativamente aos estudos de caso de missões internacionais, ao abrigo do Mecanismo, das dezasseis já realizadas no intervalo de tempo considerado, foram selecionadas as missões de ajuda internacional no Haiti em 2010, e os incêndios no Chile em 2017. A missão no Haiti em 2010 por ter sido a primeira vez que o Mecanismo foi acionado no quadro das Nações Unidas e a Missão do Chile em 2017 por ter sido a primeira vez que o Mecanismo mobilizou módulos terrestres de combate a incêndios rurais para fora do espaço europeu.

O trabalho de investigação utiliza o estudo de caso, para ilustrar e dar resposta ao objetivo geral. Analisa a participação portuguesa na União Europeia ao nível do Mecanismo Europeu de Proteção civil, quer como Estado afetado quer como Estado interveniente, num

considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo. “ Artigo 5º, n.º 4 – “Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. “(União Europeia, 2016)

pedido de auxílio de um outro Estado, com vista a dar resposta à questão de partida: De que forma o Mecanismo constitui um instrumento de cooperação internacional no combate aos incêndios rurais, capaz de disponibilizar uma capacidade de resposta flexível e adequada a cada realidade nacional?

De forma complementar, surgem objetivos específicos que o presente trabalho de investigação pretende dar resposta:

- Demonstrar que o MEPC apresenta instrumentos de resposta a catástrofes e adaptáveis a diferentes realidades;
- Identificar os instrumentos de atuação do Mecanismo ao nível de resposta a catástrofes naturais ou de origem humana;
- Verificar se o MEPC garante meios operacionais adequados na resposta às necessidades sentidas por Portugal no combate aos incêndios rurais.

ii. Metodologia

A metodologia aplicada utiliza um método indutivo e, do ponto de vista da abordagem do problema, a conjugação entre a pesquisa qualitativa e quantitativa.

De acordo com Marconi & Lakatos, 2003, “o levantamento de dados constitui um primeiro passo para qualquer pesquisa científica e pode ser feito de duas formas: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias...)”.

Na pesquisa documental, a candidata recorreu a documentos de arquivos públicos, publicações parlamentares, estatísticas, atas de reuniões e legislação. Na pesquisa bibliográfica, a autora encontrou alguma bibliografia disponível e recorreu a artigos académicos, publicações de jornais, relatórios institucionais e publicações avulsas. Complementou a informação existente com a técnica de observação direta intensiva por meio da realização de entrevistas padronizadas a técnicos especialistas, de forma a confrontar posições. Ao longo da pesquisa, realizou-se um questionário aos intervenientes nas missões escolhidas para o estudo de caso. Através de entrevistas, pretendeu-se dar resposta a questões que não disponíveis na literatura existente e utilizou-as como complemento de relatórios de missão. A elaboração do guião de entrevistas, focou o objetivo principal traçado nessa dissertação, que aborda uma questão direcionada para a vertente operacional do Mecanismo e como este normativo se operacionaliza no terreno em situações de combate aos incêndios rurais em Portugal. Desta forma, foi elaborado um guião de entrevistas, dividido em duas partes: uma primeira com questões relacionadas com as missões onde os entrevistados participaram e uma segunda parte, que

questiona os entrevistados sobre a gênese do Mecanismo e de que forma ele caminhará num futuro próximo de acordo com as experiências vividas. Esta divisão resultou de entrevistas preliminares, realizadas com elementos que compõem o comando operacional da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), onde a candidata desempenha funções como técnica superior, afeta atualmente à Direção Nacional de Bombeiros. Fato que permitiu um acesso facilitado a informação, muitas vezes, dispersa por inúmeros documentos avulsos, resultantes de missões ou participações em seminários, quer nacionais, quer internacionais, no âmbito da participação portuguesa no Mecanismo. A inexistência de uma compilação de documentação relevante respeitante ao tema aqui desenvolvido tornou a entrevista na fonte que mais contribuiu para os estudos de caso aqui mencionados.

Após alguma pesquisa sobre o tema em análise e, realizados alguns contatos exploratórios, definiu-se a estrutura preliminar do trabalho.

iii. Estrutura do trabalho

Após esta introdução, onde se faz um enquadramento do tema proposto e a justificação da problemática da investigação, da metodologia utilizada e da estrutura adotada, a dissertação está dividida em três capítulos:

O capítulo um é dedicado ao enquadramento teórico-conceitual aplicando a Teoria dos Regimes das RI e debatendo conceitos-chave como proteção civil, segurança e gestão de crises, aqui fazendo também o estado da arte.

O capítulo dois analisa a origem, a natureza e a evolução do Mecanismo Europeu de Proteção Civil, bem como os seus processos de organização e de decisão mediante situações de catástrofe natural ou de origem humana.

No capítulo três faz-se um enquadramento do sistema de proteção civil em Portugal e explora a participação portuguesa no âmbito do Mecanismo Europeu de Proteção Civil e o apoio prestado ao nosso país. Serão analisados, em particular, os incêndios rurais em Portugal, em virtude da sua complexidade e dificuldade de combate, pelo fato de serem a causa dos pedidos de ajuda nacionais ao Mecanismo e por terem sido a razão da última alteração legislativa, fruto dos incêndios de 2017 em Portugal e de 2018 na Grécia. Por outro lado, será abordado também o apoio e participação de Portugal em ações externas, quer por via da Ajuda Humanitária das Nações Unidas quer por via de pedido de auxílio de um Estado terceiro.

Por fim, as conclusões que sintetizam o que ficou demonstrado ao longo do trabalho e apresentam as ilações em linha com os objetivos traçados desde a introdução.

CAPÍTULO 1 – CONTEXTO TEÓRICO-CONCEPTUAL E ESTADO DA ARTE

Neste capítulo, pretende-se fazer um enquadramento do projeto de integração europeia no âmbito das teorias das Relações Internacionais. Inicialmente assente no liberalismo, a União Europeia, tem provocado um aceso debate académico ao nível destas teorias. Se em 1957, aquando da assinatura do Tratado de Roma, que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE), o liberalismo promoveu a liberalização do comércio e a circulação de pessoas, atualmente, a União Europeia defende um conjunto de direitos e garantias que vão além do livre comércio, da livre circulação de pessoas e capitais. Assume-se também, como um projeto social, assente em valores que reforçam a cooperação e a solidariedade entre os países, dando corpo a novas abordagens ao nível das teorias da Relações Internacionais, como a Teoria dos Regimes, e alargando o âmbito de conceitos como proteção civil, gestão civil de crises e segurança.

1.1. Quadro Teórico – Teoria dos Regimes

O Mecanismo Europeu de Proteção Civil é um instrumento de cooperação, integrado na DG-ECHO, organismo europeu responsável pela ajuda internacional e gerido pela Comissão Europeia. Portanto, um símbolo de cooperação para a União, assente na solidariedade entre Estados, com vista a proteger os cidadãos.

No campo teórico das Relações Internacionais, este trabalho de investigação insere-se na Teoria dos Regimes, desenvolvida a partir dos anos 70 e focada para a compreensão da cooperação internacional, e como esta é afetada por fatores internacionais, numa altura em que o mundo caminhava no sentido de deixar de ser bipolar, com o poder hegemónico assente em duas potências mundiais, dando lugar a um mundo multipolar, onde os Estados deixam de ser os únicos atores na cena internacional e onde o realismo e o liberalismo inspiram novas teorias das Relações Internacionais, baseadas na explicação dos fenómenos de integração regional e da cooperação e interdependência entre os Estados (Veiga e Zacareli, 2015). É neste contexto que surge a Teoria dos Regimes, com ramificações teóricas ligadas à corrente liberal, onde a cooperação é vista como forma de manutenção da paz, bem-estar e justiça. Para esta teoria, os Estados são influenciados pelas organizações internacionais e pelos regimes⁶, na medida em

⁶ Regimes internacionais – “...conjunto de princípios, implícitos ou explícitos, normas, regras e processos decisórios em torno de uma determinada área das relações internacionais...” (Regis, 2010, p: 59).

que estes fornecem informações importantes, reduzem os custos de transação, reforçam o cumprimento das normas, melhoram a cooperação, fornecem oportunidades de negociação e criam um ambiente de transparência e de monitorização, necessário ao cumprimento das normas (Conceição e Valdevino, 2016).

É na área da economia política internacional, sobretudo nos anos 80 e 90, que o conceito de regime internacional⁷ ganhou maior aderência, por ter sido nesta matéria que surgiram oportunidades para a cooperação internacional, fruto dos desequilíbrios macroeconómicos dos anos 70⁸, cujas consequências levaram ao aparecimento de novos centros de poder como a OPEP e empresas multinacionais provocando uma alteração nos processos decisórios do sistema internacional. Este novo enquadramento do sistema internacional, onde atores não estatais interagem com atores estatais, num campo anteriormente exclusivo destes últimos, faz ressurgir novas “ferramentas de análise” (Veiga e Zacareli, 2015, p: 304) nas teorias liberais (Veiga e Zacareli, 2015). Contudo, na área dos direitos humanos também foi aplicado o conceito de regime internacional, após na década de 70 se terem registado violações de direitos humanos, assim como a área do ambiente também mereceu atenção, onde os pressupostos para o emprego do conceito de regime são verificáveis (Veiga e Zacareli, 2015).

“Os regimes internacionais apresentam-se como princípios, normas, regras e processos decisórios que envolvem atores no sistema internacional - preferencialmente Estados soberanos, que desencadeiam processos de cooperação em torno de uma questão/problema (Veiga e Zacareli, 2015, p: 308, *Op. Cit.* Krasner, 1983).

De acordo com os estudos dos regimes internacionais, o comportamento dos Estados é influenciado pelos novos atores no campo internacional, como as organizações internacionais, empresas transnacionais, agências, entre outros. A Teoria dos Regimes baseia-se em mecanismos que permitem aos Estados cooperarem em determinada área de atuação. No caso em particular do Mecanismo, pode-se considerar que os Estados cooperam no regime dos direitos humanos, da segurança humana e da segurança. Com esta teoria, cada área específica das Relações Internacionais deve ser considerada como um regime corporativo dedicado, de forma a restringir conflitos que, num ambiente internacional só é possível através da cooperação. Cooperação essa, que se traduz na celebração de acordos e na criação de organizações internacionais que criam mecanismos fortalecedores dessa mesma cooperação. Isto porque, no sistema internacional, assiste-se a uma ausência de um governo mundial capaz

⁷ Ruggie (1975; 1982); Krasner (1983) e Keohane (1982;1984) foram os 3 autores que aplicaram o conceito.

⁸ Em 1971 o fim do padrão ouro, o choque petrolífero em 1973, o fim da guerra do Vietname que provocou défices públicos elevados nos EUA, aumento da inflação (Veiga e Zacareli, 2015).

de regular relações e defender interesses comuns. O sistema internacional é complexo, composto por Estados, cujo objetivo assenta na defesa dos seus interesses individuais e cuja soberania não deve ser posta em causa.

Desta forma, a criação de mecanismos reguladores que promovam a cooperação em determinadas áreas de interesse comum, como é o caso do Mecanismo, em que a sua própria evolução dependeu, em muito, do reconhecimento das consequências transfronteiriças que determinadas catástrofes poderiam causar, fruto também da interdependência que os Estados atualmente mantêm entre eles, enquadra-se na aplicação das premissas que sustentam a Teoria dos Regimes. Outras organizações ou instituições corporativas já haviam surgido antes, como é o caso das Nações Unidas ou da Organização Mundial do Comércio, destinada a facilitar a cooperação multilateral entre Estados, uma e outra criadas após a Segunda Guerra Mundial e designadas de regimes internacionais⁹(Regis, 2010). Contudo, os regimes internacionais apenas existem em áreas onde a cooperação é possível e a Europa encontra essa convergência numa primeira fase no âmbito económico, onde é mais facilmente perceptível a cada Estado reconhecer os ganhos da cooperação a obter, e somente mais tarde, após a ocorrência de acontecimentos trágicos, na área da proteção civil e na gestão civil de crises e segurança. Reconhece que, no âmbito da proteção civil e da ajuda humanitária, a Europa pode agir como um ator no sistema internacional e, juntamente com as Nações Unidas, tem-se transformado no maior prestador de ajuda humanitária a nível mundial e, fê-lo como forma de assegurar também a sua presença em todos os continentes. Utiliza a cooperação como instrumento de fortalecimento de relações independentes onde a ajuda humanitária e a proteção civil são áreas de fácil entendimento.

1.2. Conceitos Operacionais

A União Europeia assenta em três pilares: as Comunidades Europeias como o primeiro pilar, a Política Externa e de Segurança Comum(PESC) como o segundo pilar e o terceiro pilar assente na cooperação policial e judiciária em matéria penal. O Tratado de Lisboa veio incluir dentro da PESC a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) trazendo contributos no âmbito da proteção civil, da gestão civil de crises e da segurança, reforçados pela Cláusula de Defesa Mútua e pela Cláusula de Solidariedade. A proteção civil foi contemplada no Tratado e incluída na PCSD, que passou também a considerar forças civis e militares em ações conjuntas.

⁹ Regimes internacionais de Bretton Woods - Keohane, Robert O, After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton University Press, 1984, 290, p: 49.

Neste sentido, é importante definirmos conceitos que estarão presentes ao longo desta dissertação, que não se restringem a definições rígidas, pelo contrário, acompanham a evolução do projeto europeu.

1.2.1. Proteção Civil

“A proteção civil consiste no socorro imediato prestado nas primeiras horas e dias após uma catástrofe. “

(Comissão das Comunidades Europeias, 2005)

A proteção civil pode ser definida como todas as atividades destinadas a proteger as populações civis contra acidentes, catástrofes e outros acontecimentos perturbadores (Alexander 2002, p.209 Cit. por Widmalm, 2019). Ela difere da segurança militar, na medida em que se concentra em proteger os cidadãos contra múltiplos perigos naturais e ameaças não militares, incluindo catástrofes de origem humana e reconhece os seus efeitos transfronteiros (Bossong e Hegemann 2015, p.3; Galaz et al. 2011; Boin et al. 2013 Cit. por Widmalm, 2019).

O conceito de proteção civil é um conceito recente e ainda em discussão. Remonta ao início do século XX e ganha maior relevância para os Estados durante a Segunda Guerra Mundial, quando alguns países começam a preocupar-se com a proteção das populações dos ataques aéreos de que eram alvo desenvolvendo sistemas de defesa civil, assentes em organizações equipadas com profissionais treinados, equipas de resgate e construção de abrigos o que leva a que o conceito de defesa civil esteja relacionado e tenha evoluído com o conceito de proteção civil. A nível mundial, existe uma multiplicidade de organizações dedicadas à proteção civil, no entanto, elas revelam-se mais estruturadas nos países desenvolvidos do que nas sociedades em desenvolvimento. Este aspeto é relevante, na medida em que, são nos países em desenvolvimento que se registam mais catástrofes quer naturais quer de origem humana. Bangladesh, por exemplo, perdeu mais vidas numa só grande catástrofe do que muitas sociedades europeias totalizaram ao longo da sua história. O mesmo acontece quando contabilizados os prejuízos económicos provocados por catástrofes. É durante o século XX que a proteção civil passa a ser uma responsabilidade dos governos dos Estados de praticamente todo o mundo. Por norma, é organizada por uma entidade governamental formal com responsabilidade política direta e linhas programáticas definidas, (Quarantelli, 2000). Mas foi após a Guerra Fria que o foco da proteção civil deixou de ser a ameaça militar e alargou o seu âmbito de ação para a proteção das populações das catástrofes naturais e tecnológicas e atos deliberados de terrorismo, levando muitos países a substituírem defesa civil por proteção civil, mais vocacionada para a gestão de desastres quer naturais quer provocados pelo homem. A

proteção civil passou a fazer parte da política de segurança nacional e relacionada com o conceito de soberania nacional. Nas últimas décadas, foi a percepção por parte dos Estados do alargamento do âmbito do conceito de risco, nomeadamente os riscos transfronteiriços a par com as catástrofes naturais e de origem humana, que possibilitou o desencadear de esforços no sentido de aumentar a cooperação entre Estados e, a Europa é exemplo disso mesmo.

Em Portugal a definição de Proteção Civil remonta a 1991 com a publicação da Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 113/91, que mencionava no artigo 1º: “A Proteção Civil é a atividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram” (Lei n.º 27/2006 - Lei de Bases da Proteção Civil, 2006). Esta foi a lei que, no nosso país marca a transição do conceito de defesa civil para o conceito de proteção civil. Esta definição considerava apenas a prevenção e o socorro, deixando de parte a fase da reconstrução e, por outro lado, excluiu os riscos resultantes da ação humana. Mais tarde, com o Decreto-lei n.º 49/2003, Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil a Proteção, afastou o carácter preventivo reduzindo a proteção civil às operações de socorro (Decreto lei n.º 49/2003 de 25 março - Cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil, 2003). Os incêndios de 2003, que levaram o Governo a decretar o Estado de Calamidade Pública, (Ministério da Administração Interna, 2003) vieram alterar o paradigma da atividade de proteção civil e levaram a que a população, em geral, questionasse as ações do Estado nesta matéria, ao mesmo tempo em que este tomava consciência da necessidade de investir não só nas operações de socorro às populações, mas também na Prevenção e Reabilitação culminando com a reformulação da Lei de Bases da Proteção Civil a 3 de julho de 2006, Lei n.º 27/2006. Esta nova legislação manteve a base teórica da lei de 1991 e cria a Autoridade Nacional de Proteção Civil (Martins & Lourenço , 2009).

Em 2019, após os incêndios de 2017, o Governo reformula a orgânica da proteção civil e aprova a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Decreto-Lei n.º 45/2019, alterando a definição de proteção civil: “(...) a atividade de proteção civil garante a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação face a um conjunto diversificado de riscos coletivos naturais e tecnológicos, tais como sismos, maremotos, movimentos de vertente, tempestade, inundações, secas e acidentes nucleares radioativos, biológicos, químicos ou industriais, bem como a prevenção e o combate a incêndios rurais.” (Decreto-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril –Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil,

2019). Esta definição alarga o âmbito do conceito de proteção civil ao considerar as três fases do processo: prevenção, preparação e resposta bem como, a inclusão dos vários riscos que a proteção civil deverá conseguir prevenir e dar resposta. Veja-se como o conceito evoluiu do traçado pela Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, aquando da aprovação da Lei de Bases da Proteção Civil, artigo 1.º, n.º 1, “A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram” (Lei n.º 27/2006 - Lei de Bases da Proteção Civil, 2006).

De acordo com o Brigadeiro General Duarte da Costa, a desempenhar atualmente as funções de Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil da ANEPC, “A Proteção Civil é um conjunto de ações preventivas ou reativas com a finalidade de fazer face a uma situação de emergência, potencial ou declarada, que visa garantir a salvaguarda da vida, do património e do ambiente e que envolve diferentes entidades e valências. Ações preventivas quer estruturais quer operacionais ou reativas, respeitante às operações de combate e socorro, considerando a ação de várias entidades e valências numa vertente Security, como a PSP, GNR, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Forças Armadas e Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica, e numa vertente Safety, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, a Autoridade Nacional de Aviação Civil, a Autoridade Marítima Nacional, o INEM, o IPMA, os Sapadores Florestais e os Corpos de Bombeiros”. Esta definição transporta a proteção civil para uma vertente mais operacional, focada para as ações de prevenção, preparação e socorro.

Assiste-se assim, ao fato de não existir uma só definição de Proteção Civil e verificar-se que, ao longo dos tempos, ela se tem alterado conforme os objetivos traçados para atingir determinados propósitos respeitantes ao seu âmbito de atuação. O Mecanismo Europeu de Proteção Civil constitui um instrumento operacional, de apoio aos Estados que, perante incapacidade de sozinhos, fazerem face a determinada catástrofe, solicitam a sua assistência. Neste sentido, ao longo da dissertação será abordado termo proteção civil numa vertente operacional que se traduz na trilogia: prevenção, preparação e socorro.

1.2.2. Gestão Civil de Crises

De uma perspetiva funcional, as "crises" são eventos que ameaçam valores fundamentais e requerem ação imediata, e que devem ser geridos em condições de incerteza

(Rosenthal et al. 1989; Boin et al. 2013 Cit. por Widmalm C. F., 2019). De uma perspetiva política, por outro lado, as "crises institucionais" são o foco da atenção, assim como as disputas políticas que surgem após a ocorrência de eventos disruptivos (Boin et al. 2009 Cit. por Widmalm C. F., 2019).

A gestão de crises, como conceito relacionado com a gestão de emergências, respeita à preparação, resposta e recuperação de eventos extremos. Pode ser subdividida em fases e atividades específicas, incluindo a avaliação da ameaça, a prevenção e a atenuação, a preparação, a resposta e a recuperação. Reduzir riscos e aumentar a resiliência dos cidadãos perante eventos extremos (Conforte et. al. 2010 Cit. por Widmalm C. F., 2019).

De acordo com a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho¹⁰ a gestão de catástrofes é definida como “a organização e a gestão de recursos e responsabilidades para tratar todos os aspetos das situações de emergência ligados à proteção civil e à ajuda humanitária, em especial a resistência (atenuação, prevenção e preparação), a resposta (operações de emergência e recuperação rápida) e a recuperação (reabilitação e reconstrução), a fim de atenuar os efeitos das catástrofes” (Tribunal de Contas Europeu, 2016).

No que respeita à União Europeia a gestão civil de crise (GCC) é vista de uma forma distinta de outras organizações internacionais como a ONU ou a OSCE. Por um lado, o TUE define, em matéria de segurança e defesa, a preservação e o reforço da segurança internacional seguindo a Carta das Nações Unidas, bem como a promoção da cooperação internacional, o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Por outro lado, a UE tem tido um envolvimento na GCC no quadro da sua política externa, definida segundo um consenso entre os Estados-Membros alimentando as suas relações externas e, desta forma, envolvendo-se na gestão de crises que se reveste de um carácter intergovernamental e assente tanto em recursos militares, como também civis no âmbito da PCSD.

A expressão “Gestão Civil de Crises” começa a ser utilizada em 1999 em diversos documentos produzidos pela União Europeia, não tendo havido uma preocupação de encontrar uma definição para o termo, o que proporcionou diversas interpretações ou diferentes significados para diferentes pessoas. Por outro lado, a dificuldade de se encontrar uma definição

¹⁰ O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho é a maior rede humanitária do mundo. A sua missão é trazer alívio para o sofrimento humano, proteger as vidas e a saúde de populações e preservar a dignidade humana, sobretudo durante conflitos armados e outras emergências. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/who-we-are/movement/overview-the-movement.htm>, acedido em 8/12/2019.

consensual prende-se com o fato de existir uma divisão institucional entre instrumentos civis criados no âmbito do primeiro e segundo pilares levando à questão complexa da partilha de competências no domínio civil da GCC. Num dos primeiros relatórios¹¹ produzidos sobre o tema, definiu-se GCC como a “intervenção de não militares numa crise que pode ser violenta ou não violenta, com a intensão de evitar uma nova escalada da crise e facilitar a sua resolução” (Gourlay, et al., 2006, p. 17).

O fato da GCC compreender diversas fases e múltiplos intervenientes torna-se difícil encontrar um acordo sobre a sua definição, ao nível da UE. Para Helly et al. gestão civil de crises traduz-se numa expressão vaga de âmbito indefinido e de termo amplo e fictício que denota qualquer “política ou instrumento dirigido à gestão civil de crises que não seja uma política militar ou um instrumento militar” (Gourlay, et al. *Op. Cit.* Helly et al., 2006, p. 17). Antes de ter sido utilizada no âmbito da PESD em 1999, utilizava-se a expressão “gestão não militar de crises” para descrever qualquer intervenção civil da UE na gestão de uma crise. (Gourlay, et al., 2006).

O desenvolvimento de uma capacidade europeia de gestão de crises resulta de dois acontecimentos: um primeiro que se prende com o alargamento das competências internacionais das Comunidades Europeias após 1957 e, um segundo, relacionado com a definição da Política Externa e de Segurança Comum, traçada em 1992, logo após o fim da Guerra Fria e o início da guerra da Jugoslávia, quando a União Europeia propôs a reorganização dos exércitos da Europa em três missões fundamentais: missões com carácter humanitário e de evacuação; missões de manutenção de paz e missões de combate para gerir crises e restabelecer a paz: as designadas missões de *Petersberg* que foram incorporadas no TUE aquando da assinatura do Tratado de Amesterdão, em 1997. Missões essas, que tinham como principal objetivo a manutenção ou restabelecimento da paz e a proteção das populações civis. Mais tarde, em 2003, a Estratégia Europeia de Segurança, veio a adaptar uma noção mais ofensiva da Política Europeia de Gestão de Crises ao traçar como objetivo último o restabelecimento da autoridade do Estado em locais onde ela poderia ter desaparecido. Deste ponto de vista, do apoio da construção dos Estados, as operações de gestão de crises abrangem diversas fases: a prevenção, no sentido de se evitar conflitos internos e o colapso das autoridades centrais; a intervenção, que visa pôr termo a conflitos internos quando estes já tivessem tido início; a estabilização e, como última fase do processo, a reconstrução material e institucional, que visa

¹¹ Chris Lindborg (reported by), ‘European Approaches to Civilian Crisis Management’, *BASIC Special Report*, March 2002, p. 4

restabelecer a autoridade legítima e eficaz do Estado. Para que a gestão de crises seja uma realidade a Comissão Europeia adoptou uma série de instrumentos que lhe permitem agir perante situações de emergência ou em ambientes politicamente instáveis: assistência excecional e financeira; instrumentos financeiros de longo prazo; o Mecanismo de Reação Rápida¹² e o Mecanismo Comunitário de Proteção Civil (Fondation Robert Schuman, 2006).

Neste trabalho de investigação a GCC é tratada segundo uma perspectiva de gestão de emergências, em todas as fases do seu processo: preparação, resposta e recuperação de eventos extremos.

1.2.3. Segurança

“A Segurança é uma das mais ambíguas e debatidas noções de todo o edifício conceptual das Relações Internacionais”

(Tomé, 2014: 492)

Foi após o fim da Guerra Fria que o conceito de segurança ganhou novos contributos no âmbito das teorias das Relações Internacionais. Até então prevalecia a teoria realista onde “o Estado era o objeto de referência e provedor de segurança contra as ameaças militares do estado de origem e com uma meta de estado” (Brandão, 2011) num ambiente internacional bipolar centrado na questão dos armamentos nucleares (Esteves, 2015). A própria disciplina de Estudos de Segurança (ES) foi precedida por Estudos da Guerra, Estudos Estratégicos, História Militar ou Geopolítica direcionando a Segurança para a responsabilidade exclusiva dos Estados onde “ele é o ator, detém o poder, define os interesses da coletividade, faz a guerra, assina os tratados” (

: 4), de onde já Maquiavel, Hobbes e Clausewitz tinham desenvolvido este conceito que se mantém até à década de 90, altura em que o fim da ameaça soviética altera a forma como as Relações Internacionais eram pensadas até aqui, trazendo a debate novos conceitos de segurança baseados numa perspetiva multidisciplinar com Barry Buzan (1991) a publicar a sua obra “*Sates, People and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*” levando ao aparecimento de novos termos: segurança política, segurança militar, segurança económica, segurança ambiental, segurança societal” (Buzan, 1991; Weaver et al. 1993; Buzan, Weaver e Wilde, 1998; Collins, 2007 Cit. por Brandão, 2011; Tomé, 2014).

¹² O Mecanismo de Reação Rápida (MRR) inclui a disponibilização de conhecimentos técnicos especializados relativamente a todos os aspetos civis da gestão de crises. Participa na monitorização estratégica de potenciais zonas de crise em cooperação com o Centro de Situação (Fondation Robert Schuman, 2006).

Numa perspetiva realista, a segurança está associada à dimensão militar, o Estado é o principal ator e referência quase exclusiva da segurança, “ou seja, segurança do Estado, pelo Estado e em nome do Estado perante ameaças provenientes essencialmente de outros Estados” (Tomé, 2014: 492) levando a adoção de dois conceitos: o conceito de “segurança nacional”, segurança do estado perante ameaças externas e o conceito de “segurança internacional”, relacionado com relações de conflito e cooperação entre Estados, distinção que acabou por se esbater com o desenrolar de processos de globalização e integrações regionais que levaram ao aumento de focos de instabilidade e, consequentemente ao surgimento dos designados “Estados Falhados, Frágeis e Colapsados” (Tomé, 2014: 493) provocando o aumento do números de riscos e ameaças (*Ibid*).

Numa altura em o Estado deixa de ser o único ator garante de segurança, surgem conceitos como desenvolvimento económico ou liberdade política que passam a estar associados e o conceito de segurança abrangendo aspetos ligados á segurança dos indivíduos e das comunidades. O reconhecimento por parte da comunidade internacional do aumento das ameaças e o fato de se constatar que o desenvolvimento de cada Estado não estaria diretamente relacionado com as ameaças com que deparava (SD, 2017) levou ao aumento de instrumentos de segurança, para além dos militares, como “ajuda ao desenvolvimento, novos regimes jurídicos e financeiros, processos diplomáticos, serviços de *intelligence*, promoção dos direitos humanos ou reconstrução e fortalecimento do Estado de Direito” (Tomé, 2014:493).

O aparecimento de novos conceitos de segurança como “segurança económica” relacionada com a necessidade de garantir o desenvolvimento económico e o acesso a mercados de abastecimento e escoamento ou “segurança energética” como garante de acesso a recursos energéticos e, mais recentemente, o conceito de “segurança ambiental” relacionado com o ambiente e as alterações climáticas, no caso europeu, ambos espelhados no Tratado da União Europeia, bem como o conceito de “segurança humana” assente no pressuposto de “libertar todos os indivíduos e toda a Humanidade da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*)...” (UNDP, 1994: p. 3 Cit. por Tomé, 2010; Brandão, 2011; Xavier, 2010) levou a que o conceito de segurança evoluísse a par do conceito de cooperação internacional, sobretudo, após o atentado terrorista às torres gémeas, nos EUA, em 2001, com a necessidade de os Estados se readaptarem à nova realidade transnacional mas com os Estados a retomarem o realismo através de políticas de reforço de fronteiras e a serem “provedores de segurança” (Brandão, 2011). No seio das teorias das Relações Internacionais, realistas e neo-realistas Posen e Walt, (2001,2002) Mearsheimer (2003, 2005) voltaram-se para o estudo do Estado e das ameaças externas e de como os EUA reagiriam na Guerra Global

contra o Terrorismo (Esteves, 2015) que, fruto da globalização, se havia expandido através das novas tecnologias e sido alimentado pelas desigualdades promovidas pela globalização económica levando ao surgimento de focos de instabilidade política nas “periferias do sistema internacional” (Santos, 2016; Esteves, 2015).

Ao longo da última década tem-se assistido a uma degradação das condições de paz e de segurança globais que põem em causa direitos fundamentais. Os conflitos tendem a aumentar nos países em desenvolvimento levando a crises humanitárias difíceis de superar, ao mesmo tempo que os Estados desenvolvidos investem cada vez mais em despesas militares.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável veio, pela primeira vez integrar a paz e a segurança como objetivos de desenvolvimento (ODS16). A par das Nações Unidas, principal ator de manutenção da paz no mundo, a UE tem colocado também na sua agenda a segurança e o desenvolvimento como condicionantes para assegurar uma paz sustentável e duradora (FEC, 2017).

“O desenvolvimento e a segurança caminham lado a lado. O desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza requerem paz e segurança, e sem desenvolvimento sustentável não existirá uma paz sustentável. Por esta razão, é fundamental que a UE apoie os países parceiros e as suas populações de forma eficiente, para construir sociedades estáveis, seguras e resilientes, nas quais as pessoas possam ter vidas produtivas com paz e dignidade”(Neven Mimica, Comissário Europeu para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento, Maio, 2016 IN FEC, 2017).

Na sua estratégia de segurança interna a Europa adota um conceito “amplo e completo” assente na multidisciplinidade dos diversos setores como forma de fazer face a ameaças que tenham um impacto direto na vida dos seus cidadãos. Para além das principais ameaças como o terrorismo, criminalidade organizada, tráfico de droga e pessoas, criminalidade económica e a corrupção ao que se acresce o tráfico de armas e a criminalidade transfronteiriça, a União reconhece as catástrofes naturais e as de origem humana, como os incêndios rurais, terremotos, inundações e as tempestades como graves ameaças que põem em causa a segurança e bem-estar das populações e promove a cooperação entre as diversas entidades com competências na área da segurança, como forma de criar sinergias na consolidação de um modelo de segurança assente em princípios e valores que permitam a adoção de instrumentos de resposta a estas ameaças. A segurança interna dos Estados passa a ser assegurada num contexto global assente na cooperação e solidariedade bem como na partilha de informação, conta com a participação de organizações não governamentais, e assume-se como vetor principal a prevenção e antecipação das ameaças (UE, 2010).

São, portanto, inúmeros os conceitos de segurança existentes na literatura, e em particular, no seio das teorias das Relações Internacionais. Mais do que conceptualizar o termo, importa perceber de que forma ele se materializa na atualidade. No caso europeu, a União Europeia tem-se assumido na esfera internacional como o principal ator na prestação de ajuda humanitária¹³ com vista a apoiar a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos como forma de prevenir conflitos e promover a paz no cumprimento do artigo 21º do Tratado de Lisboa, alínea 1, onde se estabelece que “a ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.” (FEC, 2017: 70). Para isso, a União estabelece parcerias com países terceiros e organizações internacionais definindo “...objetivos da ação externa, nomeadamente: (i) a salvaguarda dos valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; (ii) o apoio à democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; (iii) a preservação da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas; (iv) o apoio ao desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza; entre outros” (...) onde “os Tratados estabelecem também um requisito de coerência para a realização dos objetivos, afirmando que a União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas” (FEC, 2017: 70), reforçados pelo artigo 208º do TFUE¹⁴. E, é neste sentido, que a União promove um conceito de segurança “lato e centrado nas pessoas, ou seja, salientando a importância da segurança humana” (*Ibid*).

Este trabalho de investigação segue uma linha teórica baseada no conceito de segurança humana, como uma das principais estratégias da UE, traduzido na “capacidade de uma pessoa,

¹³ Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, síntese de: Declaração conjunta relativa aos objetivos e princípios da ajuda humanitária da EU, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aah0009>

¹⁴ TÍTULO III A COOPERAÇÃO COM OS PAÍSES TERCEIROS E A AJUDA HUMANITÁRIA CAPÍTULO 1 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO Artigo 208.o (ex-artigo 177.o TCE) 1. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente. O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. 2. A União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes.

um agregado familiar, uma comunidade, um país ou uma região para se preparar, enfrentar, se adaptar e recuperar rapidamente de situações de tensão ou de choque sem comprometer as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo” (Xavier in FEC, 2017) transportando esta capacidade para o aumento da resiliência estatal e societal apresentado no Plano de Ação para a resiliência nos países mais sujeitos a situações de crise 2013-2020¹⁵ onde está contemplada a ajuda humanitária.

1.3. Estado da Arte

“Depois do desastre interno europeu, que se projetou no mundo, em que se traduziu a Segunda Guerra Mundial, foi entendimento muito geral, apoiado pelos famosos dirigentes da unidade europeia, que fora da solidariedade e cooperação não haveria nem paz futura, nem recuperação, nem desenvolvimento.”

(Moreira, 2002, p: 539)

É sobretudo no século XX, após a segunda Guerra Mundial, que se começa a pensar na proteção das populações através de uma vertente mais civil, assente na criação de mecanismos de cooperação e solidariedade, que pudessem assegurar a paz e o desenvolvimento.

Contudo, foi após o final da Guerra Fria que se assistiu a um avanço da UE em matéria de avaliação de riscos que pudessem revestir-se numa ameaça para as sociedades ocidentais (Bossong & Hegemann, 2015 Cit. por Bossong & Hegemann, 2016). O reconhecimento da transnacionalização dos riscos, tais como falhas em infraestruturas críticas, pandemias globais, ataques terroristas (Bossong & Hegemann, 2016) exigem novas abordagens em matéria de segurança, proteção civil e gestão de crises. Recentemente, aparece o conceito de resiliência reconhecendo a incapacidade de os governos garantirem a proteção efetiva de todas as pessoas contra todo o tipo de riscos levando-os à necessidade de capacitarem as sociedades e os seus cidadãos de meios de prevenção e recuperação, fato que exige a existência de um sistema de planeamento e preparação para o caso dessas catástrofes virem a ocorrer (Coaffee et al., 2008; Chandler, 2014; Cit. por Bossong & Hegemann, 2016). Assiste-se ao aparecimento de novas abordagens conceptuais relacionados com proteção civil, gestão civil de crises e segurança. Bossong e Hegemon fazem uma análise da agenda da Comissão Europeia quanto à segurança interna, no contexto da análise dos riscos, que reconhece novos conceitos de segurança, como

¹⁵ European Commission - SWD(2013)0227 disponível em:
https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf

a segurança alimentar e segurança sanitária alargando o domínio da segurança civil da União Europeia (Bossong & Hegemann, 2016).

A União reconhece a necessidade de reforçar a cooperação comunitária em matéria de proteção civil na década de 80, mas só em 2001, foi possível materializar essa necessidade num mecanismo jurídico para a cooperação. Mais tarde, fruto dos acontecimentos trágicos resultantes do tsunami asiático em 2004 e, no mesmo ano os ataques terroristas em Madrid e Londres em 2005 foi reconhecido, ao nível europeu, a importância da cooperação em matéria de proteção civil. Contudo, o debate ao nível da Comissão nem sempre foi passivo e as propostas relativas à mobilização de módulos de proteção civil fazem surgir o paradigma da soberania nacional. Os Estados-Membros têm, ao longo do processo de criação do Mecanismo, tal como hoje nos é apresentado, tomado posições relutantes na cedência de autoridade a entidades supranacionais (Ekengren, Matzen, Rhinard, & Svantesson, 2006). Ekengren, Matzen, Rhinard, & Svantesson, aprofundaram este debate entre solidariedade e soberania em 2006, num artigo publicado no *Journal of European Integration*, e como esta tensão influencia a capacidade de resposta da UE a catástrofes. A questão da soberania leva os Estados-Membros a manterem o controlo sobre determinada área política e a solidariedade respeita à necessidade dos governos da UE cooperarem em questões complexas. No domínio da proteção civil esta tensão mostrou-se no início bastante evidente, embora se tivesse resvestido de formas diferentes quando estudados dois casos em particular. Contudo, segundo os autores, muitas autoridades dos Estados-Membros continuam a afirmar que a assistência em situações de catástrofe e gestão de crises deve ser uma responsabilidade fundamental do Estado, reportando para o princípio da subsidiariedade e, isso foi evidente quando, em 2005, alguns Estados foram relutantes a aprovar a criação de uma capacidade de reserva para a assistência mútua europeia ... “A tensão entre solidariedade e soberania parece condicionar tanto o desenvolvimento, como o funcionamento efetivo, da cooperação no domínio da proteção civil no futuro.” (Ekengren, Matzen, Rhinard, & Svantesson, 2006).

De acordo com Boin, Busuioc e Groenleer, o Tratado de Lisboa reforçou a cooperação da UE ao nível da proteção civil e reconheceu na Cláusula de Solidariedade a ambição para transformar a União num espaço solidário e protetor perante os inúmeros riscos que se adivinhavam poderem ocorrer, fazendo evoluir o modelo para um nível supranacional (Kirchner et al., 2014 Cit. por Bossong & Hegemann, 2016), (Boin et al, 2006) e conduziu à criação da Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG-ECHO) da Comissão Europeia concedendo dotações financeiras da UE destinadas à ajuda humanitária. No entanto,

a cooperação em matéria de proteção civil permaneceu limitada a uma competência de apoio, o que se traduz numa dependência contínua das redes transgovernamentais (Hollis, 2010 Cit. por Bossong & Hegemann, 2016). O Tratado apontou para o reforço da capacidade de gestão de crises da UE ao nível nacional e para a melhoria da interoperacionalidade através de seminários e programas de formação e coordenação e destacamento de equipas de emergência, perante um pedido de assistência de um Estado anfitrião. (Boin, Busuioc, & Groenleer, 2013).

Também nos estudos efetuados por Charles Parker, Thomas Person e Sten widmalm em 2016, sobre a eficácia dos sistemas de proteção civil a nível nacional e da União Europeia, os autores concluem que, quando estão em causa questões sobre delegação de tarefas e recursos na UE, os Estados-Membros desconfiam sobre a forma de como o Mecanismo deve evoluir sem que eles percam a sua soberania. Fazem um estudo sobre a organização da proteção civil em 17 países membros, incluem questionários aos trabalhadores dessas organizações, relacionados com a forma como eles encaram a confiança na instituição e propõem que o Mecanismo, não sendo autónomo, não deva ser separado dos sistemas nacionais. Ou seja, qualquer medida para reforçar a cooperação da UE, a nível central, não deve descurar o nível nacional. Por outro lado, na concepção institucional do sistema não devem ser esquecidos os fatores culturais que, segundo eles, estão diretamente relacionados com a eficácia.

A última alteração legislativa da Comissão Europeia visou aumentar a sua capacidade de resposta perante grandes catástrofes e fê-lo, assente num modelo a partir da base para o topo em detrimento da criação de uma rede descentralizada ou de adotar um sistema mais hierárquico, com a DG-ECHO a agir como uma organização líder de rede de pleno direito. Embora a solidariedade transfronteiriça na UE, tenha sido posta em causa no tratamento de problemas prolongados, como a crise financeira e a crise dos refugiados e das migrações, o Mecanismo Europeu de Proteção Civil, segundo estes autores, tem funcionado de “forma notável” na resposta aos pedidos de assistência para fazer face a catástrofes na Europa embora, seja do reconhecimento público que nem sempre produziu os efeitos esperados, como em 2017, nos incêndios rurais que decorreram em Portugal, justificando-se essa incapacidade pela simultaneidade de vários pedidos de assistência para o mesmo tipo de catástrofe (Parker, Persson, & Widmalm, 2018).

Niklas Bremberg e Madalena Britz debruçam-se sobre a lógica institucional divergente que existe no seio da proteção civil e de que forma conceções diferentes do conceito podem constituir obstáculos para uma maior cooperação. Explicam que, se existir uma definição comum de proteção civil na UE, provavelmente teria um efeito maior sobre os Estados-Membros no sentido de que, a mudança seria mais fácil de concretizar. O debate no seio da

Comissão Europeia incide sobre onde as responsabilidades devem ser colocadas dentro do quadro institucional da UE e se devem ser constituídas capacidades centralizadas (Bremberg & Britz, 2009).

Outros autores como Ekengren, Matzén, Rhinard & Svantesson dirigiram as suas análises para as capacidades de proteção civil constatando que, após cada crise, o papel da proteção civil da União Europeia saiu reforçado levando a um aumento da cooperação através de acordos como é o caso da Cláusula de Solidariedade, traçada no TUE embora concluam que, no final, permanece uma tensão entre soberania e solidariedade na cooperação no domínio da proteção civil. Duke & Ojanen analisam o papel da União Europeia em crises no estrangeiro, a capacidade da aplicabilidade da PESD em situações pós-conflito. Neste campo, a criação de instrumentos de atuação da União Europeia no âmbito da gestão de crises tem-se sido considerada um sucesso. Quando comparadas as capacidades de resposta ao nível interno o mesmo reveste-se de uma ação mais lenta.

CAPÍTULO 2 – MECANISMO EUROPEU DE PROTEÇÃO CIVIL

A cooperação europeia ao nível da proteção civil teve início em 1985 com os Estados-Membros a disponibilizarem as suas capacidades perante situações de grandes catástrofes. Mas foi após 1991, com a queda das torres gêmeas, nos EUA, que esta cooperação se materializou num instrumento de cooperação, que disponibiliza um conjunto de capacidades quer aos seus Estados-Membros quer a países terceiros que delas necessitem, quer ainda às Nações Unidas ao abrigo de ações de Ajuda Humanitária. A Europa percebeu que, através da cooperação e da solidariedade, pode tornar-se mais unida e espelhou isso mesmo no Tratado de Lisboa ao introduzir a proteção civil dentro da PCSD e ao reintroduzir a Cláusula de Solidariedade. Ações que demonstram a crescente importância que a UE tem dado à proteção dos seus cidadãos. O ano 2017 constituiu um marco no Mecanismo, após o reconhecimento por parte das instituições europeias da sua incapacidade para dar uma resposta rápida e eficaz em situações de pedidos de assistência por parte de vários Estados-Membros, reconhecendo a necessidade de reforçar os instrumentos de atuação em todas as fases que compõem o processo de proteção civil, dando corpo ao que hoje designamos de Mecanismo Europeu de Proteção Civil

2.1. Enquadramento histórico

No domínio da proteção civil, o modelo europeu caracteriza-se pela cooperação entre os Estados-Membros, nos seus diversos modelos organizativos, e as instituições da UE. Esta cooperação teve início em 1985 quando os Estados-Membros acordaram coordenar as suas capacidades nacionais de proteção civil em caso de grandes catástrofes dando esta competência à Direção-Geral da Comissão Europeia para o Ambiente essa competência.

Contudo, durante a última década, após o aumento dos atentados terroristas nos EUA, na Europa a cooperação ao nível da proteção civil na UE viu-se reforçada, com a promulgação de legislação que criava novos instrumentos (Bara & Doktor, 2010).

Em 1999 é adotado o Programa Comunitário de Ação (PAC) no âmbito da proteção civil, que visava apoiar projetos, cursos de formação e seminários com vista a aumentar a proteção da população, da propriedade e do meio ambiente.

Em 2001 a União Europeia reconhece que, embora o quadro legislativo já criado tivesse contribuído para uma melhoria na assistência às populações afetadas por catástrofes naturais ou tecnológicas e tenham as mesmas, igualmente contribuído para proteger o ambiente e a

propriedade, seria ainda necessário assegurar uma maior proteção em caso de catástrofes naturais, tecnológicas, radiológicas e ambientais onde se incluía a poluição marinha accidental, dentro e fora da UE (Decisão n.º 2001/792/CE, Euratom, do Conselho de 15 de novembro de 2001, 2001).

É neste contexto que surge o Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, como um quadro legislativo para a cooperação e prestação de assistência em situações de necessidade, dentro ou fora da UE, quando esgotadas as capacidades internas de cada Estado. Criado através da aprovação da Decisão n.º 2001/792/CE, Euratom do Conselho, que estabeleceu um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada na área da intervenção e socorro da proteção civil. Nos anos que se seguiram, a decisão foi sucessivamente alterada, em 2007, pela decisão n.º 2007/779/CE, Euratom do Conselho estabelecendo o Mecanismo Comunitário da Proteção Civil e em 2013 pela Decisão n.º 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, então designando este instrumento de Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia. Em 2019, é aprovada a Decisão n.º 2019/420 com a designação de Mecanismo Europeu de Proteção Civil (Parecer do Comité Económico e Social Europeu n.º 2019/C 62/37).

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, reconhece a proteção civil como uma competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros colocando-os como os atores mais importantes, levando o Presidente da Comissão Europeia, João Barroso, a transferir as competências europeias de proteção civil da Direção-Geral da Comissão Europeia para o Ambiente para a Direção-Geral da Comissão Europeia para a Ajuda Humanitária (ECHO) renomeando-a de Direção Geral para a Ajuda Humanitária e Proteção Civil, o que possibilitou o alargamento da sua ação para a ajuda humanitária em emergências fora da UE e o aumento da cooperação no seio da UE mas também fora dele (Bara & Doktor, 2010).

Implícito neste normativo está a Cláusula de Solidariedade, reintroduzida no Tratado de Lisboa depois de ter sido rejeitada em 2003, onde já constava no Tratado Constitucional. Os atentados em Madrid em 2004 levaram os chefes de Estado a declararem a cláusula contra as ações terroristas e a tomarem consciência da importância da cooperação entre Estados quando estes se deparam com catástrofes que, no mundo atual provocam cada vez mais efeitos globais levando alguns teóricos, como Christopher Ansell, Arjen Boin ou Keller a abordarem a questão da gestão de crises transfronteiriças. Uma peça importante no desenvolvimento de medidas comunitárias de proteção civil é o designado “Relatório Barnier” produzido logo após aos atentados terroristas de 2004 e os grandes incêndios de 2005, por Michel Barnier.

Se a União Europeia for capaz de gerir as suas crises através da cooperação e da solidariedade poderá tornar-se mais unificada. Atualmente, a UE encontra-se perante um

cenário de crises emergentes relacionadas com refugiados e fenómenos meteorológicos extremos, que têm colocado em causa a sua capacidade de resolver problemas e proteger os cidadãos aumentando as divisões internas. Por isto, as instituições de proteção civil são especiais. Por um lado, devem coordenar múltiplos atores em condições extremas de stress, perante catástrofes, pandemias ou ataques terroristas. Por outro lado, devem preparar-se para as crises e prever ameaças e desafios à segurança dos cidadãos. Espera-se que respondam de forma rápida e adequada a uma variedade de crises e eventos transfronteiriços que exigem uma atuação coerente e em equipa (Widmalm, Parker, & Persson, 2019). Ao olharmos para a União Europeia percebemos que, na ausência de uma força comum europeia de proteção civil, o sistema é assegurado por meios materiais e humanos disponibilizados por cada país (Widmalm, Parker, & Persson, 2019).

Existe uma grande variação na forma como as instituições de proteção civil estão estruturadas. A proteção civil envolve uma grande variedade de organizações e porque não existe um modelo único que permita encontrar uma melhor forma de organizar as suas atividades, em particular no contexto da UE, a coordenação entre os diferentes intervenientes é sempre um desafio. Desta forma, assumir-se a ela própria como coordenadora das diferentes realidades é a solução para o assumir dos desafios que os Estados-Membros enfrentam (Widmalm, Parker, & Persson, 2019).

O objetivo original da integração europeia era pôr fim à guerra entre os Estados da Europa. A cooperação económica tornou-se o principal instrumento a alcançar, numa altura em que os decisores políticos do pós-guerra no Ocidente tinham sido influenciados pela Escola da Modernização que defendia a ideia de que, a existência de um mercado comum seria a única forma de preservar a paz. Através do crescimento económico e da consolidação da democracia, a Europa tornar-se-ia mais estável e duradoura. Foi desta forma que a CEE cresceu ao longo das últimas três décadas assente nos princípios de paz, crescimento económico e democracia. O crescimento económico ganha destaque com as ideias neoliberais nos anos 80, com a queda do muro de Berlim e o desmembramento da União Soviética, e a União Europeia avança num ritmo mais célere para a expansão do número de Estados-Membros. Vive-se a época da geopolítica em detrimento da preservação da paz e da democracia. Em 2001, ocorrem os ataques terroristas nos EUA, surgem as catástrofes dos refugiados e a Europa torna-se menos inclusiva e debruça-se sob as preocupações de segurança. Para além disso, as catástrofes naturais, exercem pressões sobre os sistemas da UE. Quanto mais desafios o projeto da UE enfrentava mais evidente se tornava a necessidade de trabalhar em conjunto para os enfrentar. Ao mesmo tempo, as perspectivas de cooperação eram cada vez mais fracas, devido às políticas de

austeridade, às tensões resultantes da migração e do fluxo de refugiados e a certos efeitos secundários decorrentes do funcionamento do mercado de trabalho comum. No entanto, eventos de grande visibilidade como os ataques terroristas em Madrid em 2004 e Londres em 2005, o tsunami em 2004, a gripe aviária em 2005-2006, a epidemia de ébola na África Ocidental em 2014, e crises anteriores de abastecimento alimentar como a "doença das vacas loucas", tiveram o efeito catalisador de estimular a UE a envolver-se cada vez mais na gestão de crises e na proteção civil (Widmalm, C. F. 2019 Cit. por Widmalm et al. 2018).

No domínio da proteção civil, a União veio, ao longo dos tempos, a demonstrar uma preocupação no que respeita à segurança dos cidadãos, espelhada num vasto quadro legislativo (Anexo 2), que remonta a 1987 com o estabelecimento de uma cooperação em matéria de proteção civil. O caminho, até aos dias de hoje, fez-se através de uma partilha de informação, assente na experiência de acontecimentos vividos e na tomada de consciência de que, perante uma catástrofe natural ou origem humana os Estados viam-se incapacitados de agir sozinhos. Até 1997 o Conselho emitiu, quase que anualmente uma série de conclusões, sempre numa perspectiva de melhoramento da assistência mútua entre Estados-Membros que se traduzia no reforço da cooperação ao nível da proteção civil, em caso de catástrofe natural ou tecnológica. Em 1997 é aprovado o Programa de Ação Comunitária (PAC) no domínio da proteção civil¹⁶ que deveria vigorar até 31 de dezembro de 1999, ano em que foi prolongado até 31 de dezembro de 2004, através da Decisão do Conselho 1999/847/CE de 9 de dezembro de 1999.

Em 2001, logo após os atentados terroristas às Torres Gêmeas nos EUA, a União Europeia reconhece que, apesar da Resolução do Conselho de 8 de julho de 1991¹⁷, ter trazido uma melhoria na assistência mútua entre os Estados-Membros em caso de catástrofe natural ou tecnológica e que a Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais, que entrou em vigor em 19 abril de 2000, já reconhecesse questões como prevenção, preparação, a informação e a participação do público, bem como sistemas de notificação de acidentes industriais e capacidade de resposta e assistência mútua, era necessário garantir uma maior proteção em situações de catástrofe natural, tecnológica, radiológicas e ambientais, incluindo-se a poluição marítima accidental, ocorridas dentro e fora da União. A criação de um Mecanismo viria facilitar a cooperação e

¹⁶ Decisão do Conselho 98/22/CE de 19 de dezembro de 1997 disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0022&from=EN>

¹⁷ Decisão do Conselho 91/C 198/01 de 8 de julho relativa à melhoria da assistência mútua entre Estados-membros em caso de catástrofe natural ou tecnológica, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41991X0727&from=EN>

complementar a legislação em matéria de proteção civil aprovada em 1999¹⁸ (Decisão n.º 2001/792/CE, Euratom, do Conselho de 15 de novembro de 2001, 2001). Do ataque terrorista às Torres Gêmeas resultou uma reunião em Conselho de Justiça e Assuntos Internos que decorreu em 20 de setembro de 2001, ao qual se seguiram a reunião do Conselho de Investigação a 30 de outubro de 2001 e do Conselho de Saúde a 15 de novembro de 2001, onde os Ministros salientaram a necessidade de um esforço concertado no sentido de concentrar os recursos comuns europeus para melhorar a cooperação dos Estados-Membros, o que fez a Comissão antecipar a entrada em vigor do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil (Comissão das Comunidades Europeias, 2011).

A União entendeu que, a criação de um Mecanismo facilitaria a mobilização de equipas operacionais, de peritos e outros recursos disponíveis, através de uma estrutura comunitária de proteção civil composta por um Centro de Informação e Vigilância e por um sistema comum de comunicação e informação de emergência, permitindo a recolha de informação sobre situações de emergência e a sua divulgação junto dos Estados-Membros, para além de propiciar a partilha de conhecimento fruto das experiências vividas (Decisão n.º 2001/792/CE, Euratom, do Conselho de 15 de novembro de 2001, 2001). Esta Legislação, vem na sequência de uma Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho a 26 de fevereiro de 2001¹⁹ onde se estabeleceu a necessidade de um reforço das capacidades da União Europeia no domínio da proteção civil, fruto da necessidade de complementar as anteriores resoluções com a presente, no domínio da gestão não militar de crises no âmbito da PESC e onde se congratulam pela prioridade dada à proteção civil no domínio dos aspetos civis da gestão de crises apresentado ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em 19 e 20 de junho de 2000.

Após a criação do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, a União continuou a demonstrar preocupação na segurança dos seus cidadãos e a trabalhar no sentido de proporcionar melhorias neste instrumento de cooperação, quer através da criação de resoluções que viriam permitir o reforço da cooperação entre Estados-Membros, quer nas áreas da proteção e socorro, quer na área da investigação e formação, ao mesmo tempo que avaliava a sua eficácia²⁰. Assiste-se a uma tentativa, por parte da União, de melhoria constante perante a

¹⁸ Decisão 1999/847/CE do Conselho de 9 de dezembro de 1999 que cria um programa de ação comunitária no domínio da proteção civil.

¹⁹ Resolução do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho n.º 2001/C 82/01 de 26 de fevereiro de 2001, disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42001X0313\(01\)&from=EM](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42001X0313(01)&from=EM)

²⁰ Progressos registados na execução do programa preventivo a eventuais emergências – COM (2002)302 final, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0302&from=EN>

ocorrência de catástrofes que foram pondo à prova o sistema até então implementado. É o caso da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões do Reforço da Capacidade de Proteção Civil da União Europeia, de 25 de março de 2004, na sequência das inundações na Europa Central e Oriental no verão de 2002, da vaga de calor e os grandes incêndios florestais no Sul da Europa em 2003, as inundações em França em dezembro do mesmo ano, vários sismos e a maré negra do *Prestige*²¹. Após o tsunami ocorrido no sudeste asiático, onde morreram cerca de 160 000 pessoas, incluindo cidadãos europeus e que deixou cerca de cinco milhões de desalojados e sem acesso a alimentos, água potável e medicamentos, em 26 dezembro de 2004, o Mecanismo respondeu “de forma rápida e eficiente” (Comissão das Comunidades Europeias, 2005). A Comissão das Comunidades Europeias, mais uma vez dirige-se ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social ao Comité das Regiões com uma proposta de melhoramento do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil²² sentidas que foram algumas dificuldades na intervenção do Mecanismo na Ásia do Sul, nomeadamente, aspetos ligados à “...resposta europeia a catástrofes que haviam sido menos claros em emergências anteriores” (Comissão das Comunidades Europeias, 2005). Esta Comunicação propõe que seja “(...) criado um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves, destinado a proporcionar o quadro jurídico para o financiamento das operações de proteção civil” (Comissão das Comunidades Europeias, 2005). Pretendia-se melhorar o Mecanismo em quatro aspetos: na preparação das intervenções de proteção civil, no reforço da capacidade de análise e avaliação, no aumento da coordenação e melhoria da assistência aos cidadãos da UE afetados por uma catástrofe fora da União, que resultaram num conjunto de publicações, por parte da União Europeia, ao longo do ano 2006 (Anexo1) traduzidas na Decisão do Conselho n.º 2007/162/CE de 5 de março de 2007, que institui um Instrumento Financeiro (adiante designado por Instrumento) para a proteção civil. Este Instrumento veio tornar visível a solidariedade europeia para com os países afetados por “emergências graves” (Decisão do Conselho 2007/162/CE, Euratom de 5 março, 2007) ao tornar a prestação de assistência, por parte dos Estados-Membros, mais célere e que deveria abranger o período entre 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013 (Decisão do Conselho 2007/162/CE, Euratom de 5 março, 2007).

Para além das revisões legislativas no que respeita ao Mecanismo, a Europa, em 2007 vai mais longe e expressa a sua preocupação relativamente à segurança dos cidadãos no Tratado

²¹ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0200&from=EN>

²² COM (2005) 137 final, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0137&from=EN>

de Lisboa, ao traçar novas competências para União Europeia no que respeita à Proteção Civil, sobretudo na prestação de apoio. Com isso, pretendeu melhorar a capacidade da UE de dar resposta a catástrofes naturais ou de origem humana espelhadas no artigo 196º do Tratado.²³

Este artigo veio permitir à União Europeia tomar medidas em matéria de prevenção de riscos, formação dos agentes de proteção civil e capacidade de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana bem como, promoção da cooperação operacional entre os diversos serviços nacionais de proteção civil e promover a coerência das ações desencadeadas no campo internacional (Tribunal de Contas Europeu, 2016).

Estas diretrizes sobre proteção civil estão igualmente ligadas à Cláusula de Solidariedade do mesmo tratado e que permite à UE prestar assistência a cada Estado-Membro que seja alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. (Parecer do Comité Económico e Social Europeu n.º 2019/C 62/37).

Em 2013 o Mecanismo Comunitário de Proteção Civil é, mais uma vez, alvo de alterações e reformulado com a Decisão n.º 1313/2013/EU, passando-se a designar “Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia”, que vigou até 2019, altura em que é novamente objeto de alteração, fruto dos acontecimentos relativos aos incêndios rurais que ocorreram em Portugal durante o verão de 2017 e na Grécia e Suécia em 2018.

Os anos de 2017 e 2018 foram críticos no que toca a catástrofes naturais na Europa levando à perda de vidas humanas, extensas áreas florestais, propriedades e infraestruturas que afetaram atividades agrícolas, silvícolas, comerciais e industriais quer nos países do Sul quer a Norte, que se considerava uma zona protegida relativamente aos mesmos. A Comissão Europeia sabia que os Estados-Membros sozinhos, não conseguiam dar uma resposta eficaz a catástrofes naturais ou de origem humana de grande dimensão, quer ao nível da disponibilização de meios humanos, quer ao nível da disponibilidade financeira para adquirir e manter equipamentos operacionais contando com a Europa para isso. Por outro lado, e de acordo com o Parecer do CESE, embora um Estado-Membro tenha a possibilidade de procurar ajuda junto do Mecanismo quando ameaçado por uma catástrofe, acontece muitas vezes que os outros

²³ Tratado de Lisboa - Artigo 196º

“1. A União incentiva a cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de proteção contra as mesmas. A ação da União tem por objetivos:

- a) apoiar e completar a ação dos Estados-Membros ao nível nacional, regional e local em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na proteção civil nos Estados-Membros e de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana na União;
- b) promover uma cooperação operacional rápida e eficaz na União entre os serviços nacionais de proteção civil;
- c) favorecer a coerência das ações empreendidas ao nível internacional em matéria de proteção civil. (...)”

Tratado de Lisboa- Versão Consolidada, 2007, Título XXIII

Estados-Membros não tem capacidade de prestar ajuda devido à falta de recursos de que dispõem ou pelo fato, deles próprio estarem a ser vítimas de outras catástrofes. E, foi isso mesmo que sucedeu em 2017 e 2018, nos incêndios rurais que ocorreram em Portugal e Grécia, respetivamente. O Mecanismo mostrou-se ineficaz nestas situações e a Comissão Europeia depressa desencadeou todos os esforços para que a realidade sentida nestes países não se voltasse a repetir.

Quando, em 2017, a Comissão Europeia decidiu rever a forma de atuação do Mecanismo, adotou uma proposta destinada a alterar o quadro legislativo em vigor, datada de 23 de novembro de 2017 e tendo por base a experiência acumulada, que visava estabelecer uma Reserva Específica de Capacidades de Proteção Civil da EU, enviar assistência de forma mais rápida, reduzir a burocracia e implementar medidas adicionais no domínio da prevenção e da preparação.

De acordo com o Comité Económico e Social Europeu,²⁴, atendendo às alterações climáticas que afetam a atividade e a vida humanas de uma forma dramática, devem as instituições europeias adotar de imediato as novas ações e políticas comuns traçadas na legislação que altera a Decisão n.º 1313/2013/EU.

No domínio da prevenção, o CESE vem apoiar a criação de uma rede de conhecimentos e de formação proposta pela Comissão, embora lhe dê um maior realce ao defender a necessidade de associar instituições, a comunidade científica e universitária e de lhes “confiar atividades de investigação (projetos e estudos) para levantamento e avaliação dos potenciais, da correspondente vulnerabilidade e do nível do risco das comunidades” (Parecer do Comité Económico e Social Europeu n.º 2019/C62/37). Destaca a importância das empresas e comunidades como fontes de conhecimentos adquiridos e capazes de uma maior e mais rápida mobilização ao nível local em caso de catástrofe bem como, dotar os cidadãos de conhecimento sobre os riscos que poderão estar sujeitos de forma a torná-los mais resilientes. Seguindo as diretrizes do parecer elaborado pelo CESE, em 13 de março de 2019 entra em vigor a Decisão n.º (EU) 2019/420 que institui o “Mecanismo Europeu de Proteção Civil”, que altera a Decisão n.º 1313/2013/EU, sem a revogar.

²⁴ CESE – É uma instância consultiva composta por representantes de organizações de trabalhadores e de empregadores e de outros grupos de interesse. Emite pareceres sobre temáticas europeias dirigidos à Comissão Europeia, ao Conselho e ao Parlamento Europeu, fazendo a ponte entre as instâncias de decisão da UE e os Cidadãos. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_pt consultado em 11/10/2019.

2.2. O “Novo Mecanismo Europeu de Proteção Civil”

O Mecanismo Europeu de Proteção Civil é da responsabilidade da Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária.

Por força dos Pareceres do Comité Económico e Social, de 18 de outubro de 2018 e do Comité das Regiões, publicado no jornal oficial a 5 de outubro de 2018, em consonância com o estabelecido no artigo 196º do TFUE e da Posição do Parlamento Europeu de 12 de fevereiro de 2019, foi elaborada uma proposta de reformulação do Mecanismo em vigor, aprovada em 13 de março de 2019, por maioria de votos no Parlamento Europeu.

Após os acontecimentos de 2017 em Portugal e na Grécia em 2018, os Pareceres são consonantes na necessidade de se alterarem procedimentos de execução do Mecanismo com vista a potenciar a solidariedade e a partilha de conhecimento, bem como encontrar instrumentos de resposta a catástrofes mais céleres e eficazes. Estes são os principais aspetos consagrados na decisão n.º (EU) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

Esta nova legislação reconhece a responsabilidade dos Estados-Membros para fazer face a catástrofes de origem natural ou humana, mas na sequência do que se já vem a praticar no passado, promove a solidariedade entre os Estados-Membros reportando-se ao artigo 3º, n.º 3 do TUE. Contudo, refere que cabe a cada Estado-Membro a prevenção, preparação e resposta a situações de emergência resultantes de catástrofes. Ao longo deste ato legislativo é notório o esforço da Comissão para encontrar instrumentos de apoio aos Estados-Membros de forma a torna-los mais resilientes e capazes de fazer face a situações crise graves.

São reconhecidos os efeitos das alterações climáticas, que tornam mais frequentes o aparecimento de catástrofes com efeitos cada vez mais extremos e complexos, com consequências humanas, ambientais, sociais e económicas de magnitudes até então desconhecidas, bem como a dependência de oferta voluntária de assistência mútua, que nem sempre tem conseguido dar resposta imediata e “satisfatória” aos países afetados por uma catástrofe, quando solicitam ajuda ao Mecanismo. Reconhece a dificuldade que existe quando vários países são afetados ao mesmo tempo por determinada catástrofe, como verificado nos anos de 2017 e 2018, perante os incêndios rurais que deflagraram em Portugal, Grécia e Norte da Europa. A gestão do risco, a partilha de informação e a prevenção são os aspetos que esta legislação vem reforçar. Na resposta a situações de catástrofe visa aumentar a cooperação e a coordenação e disponibilizar instrumentos de resposta adequados concedendo dotações

financeiras transitórias para a aquisição de meios operacionais que visam o reforço quer da resposta nacional quer da resposta ao nível do Mecanismo.

A Decisão n.º 1313/2013/EU vê reforçada a resposta ao nível do Mecanismo da União com a Decisão (EU) 2019/420. No Capítulo I deste documento, que traça os objetivos gerais e específicos, o objeto, o âmbito de aplicação e definições, são reforçados os objetivos constantes no artigo 3º que passa a contemplar a necessidade da tomada de medidas destinadas a atenuar as consequências imediatas de catástrofes e acrescenta duas alíneas, e) e f), a primeira no sentido de aumentar a aplicação dos conhecimentos científicos sobre catástrofes e a segunda no sentido de “intensificar as atividades de cooperação e coordenação a nível transfronteiriço entre os Estados-Membros propensos ao mesmo tipo de catástrofe” (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019). No Capítulo II, que trata da Prevenção, o artigo 5º considera a partilha de conhecimento, a investigação e a inovação científica bem como a promoção da cooperação, dando ênfase à cooperação transfronteiriça entre Estados-Membros que partilham os mesmos riscos. Riscos esses, cuja gestão se insere no artigo 6º da Decisão, e onde são estipulados prazos de cumprimento para a realização de avaliações de risco ao nível nacional, estipulando o prazo de 31 de dezembro de 2020 para que os Estados-Membros forneçam à Comissão uma “síntese de elementos relevantes das suas avaliações e com o foco nos riscos mais importantes e com impacto transfronteiriço, onde demonstrarão as medidas preventivas a tomar” (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019). Neste novo documento, no que respeita à gestão do risco, são acrescentadas uma série de medidas a serem executadas ao nível da Comissão, no sentido de se “instituir mecanismos de consulta específicos para melhorar o planeamento e a coordenação adequada de prevenção e preparação dos Estados-Membros propensos a catástrofes” (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019) e onde, mais uma vez, os riscos transfronteiriços ganham importância. Para a concretização destas medidas, este normativo traça a data de 22 de dezembro de 2019 para a apresentação da referida síntese, que em Portugal ocorreu no início de dezembro de 2019, na Sede da Autoridade Nacional de Proteção Civil, em Lisboa. O artigo refere ainda, a situação de pedidos de ajuda recorrentes por parte dos Estados-Membros, em situação de catástrofe idêntica e considera que, “caso um Estado-Membro solicite, através do Mecanismo da União, o mesmo tipo de assistência para o mesmo tipo de catástrofe, três vezes ao longo de três anos consecutivos, aplica-se o disposto nas alíneas a) e b), a não ser que, analisadas atentamente, as razões e as circunstâncias das ativações frequentes, se conclua que

não é necessário.” (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019)²⁵. O capítulo III reserva-se à “Preparação” do Mecanismo, mantendo-se o Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CCRE), criado pela Decisão n.º 1313/2013/EU, inscrito no artigo 8º, mas a atual legislação, altera a Capacidade de Resposta de Emergência (CERE) que consiste numa reserva voluntária de capacidades de resposta, constituída por Módulos, por outras capacidades de resposta e por peritos, que passa a designar-se por “Reserva Europeia de Proteção Civil” mantendo-se o seu âmbito mas reforçando a ideia de que esta “Reserva” deve ser um recurso complementar às capacidades nacionais de cada Estado-Membro, conferindo a estas, a responsabilidade na prevenção e resposta a catástrofes, por força do artigo 11º do mesmo documento. Pelo artigo 12º da Decisão (EU) 2019/420, é criada a *rescEU* “ para prestar assistência em situações extremas quando as capacidades globais existentes a nível nacional e as disponibilizadas pelos Estados-Membros para a Reserva Europeia de Proteção Civil não possam, no caso concreto, assegurar uma resposta eficaz aos vários tipos de catástrofes...” (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019). Esta é, provavelmente, a maior “inovação” deste novo quadro legislativo e que será explorado em pormenor adiante, num subcapítulo próprio. Por fim, é criada a “Rede Europeia de Conhecimento sobre Proteção Civil”, uma rede de agentes e instituições competentes no domínio da proteção civil e gestão de catástrofes, chamando investigadores e universidades, de forma a facilitar o intercâmbio de boas práticas, e deve compreender cursos de formação conjuntos e um sistema de intercâmbio de conhecimentos especializados no domínio da gestão de emergências. A anterior Decisão já contemplava a parte da formação, realização de exercícios e divulgação das lições aprendidas em cenários de catástrofe, contudo, este novo normativo reforça a importância de trazer o conhecimento gerado no mundo académico, através das universidades e investigadores de forma a aumentar as capacidades dos peritos que integram o Mecanismo.

O capítulo IV dedica-se à “Resposta”, que beneficiará neste trabalho de um subcapítulo “Instrumentos de Prevenção e Resposta” atendendo às questões que a presente dissertação pretende dar resposta.

O capítulo V refere-se às “Disposições Financeiras” e traça o enquadramento financeiro para a execução do Mecanismo, para o período compreendido entre 2014 e 2020, atualizando

²⁵ Artigo 6º, n.º 4, ... “alínea a) solicitar que esse Estado-Membro forneça informações sobre as medidas específicas de prevenção e preparação relacionadas com o risco correspondente a esse tipo de catástrofes; e alínea b) Se for caso disso e com base nas informações fornecidas: i) propor o destacamento no terreno de uma equipa de peritos que preste aconselhamento sobre medidas de prevenção e preparação; ou ii) formular recomendações destinadas a reforçar o nível de prevenção e preparação no estado-membro em causa. A Comissão e esse Estado-Membro mantêm-se informados de quaisquer medidas tomadas por força dessas recomendações.” (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019)

as dotações financeiras para 574 028 000 EUR, a preços constantes. Uma parte, cerca de 425 172 000 EUR provenientes da rubrica 3 “Segurança e Cidadania” do quadro financeiro plurianual e cerca de 148 856 000 EUR da rubrica 4 “A Europa Global”. Estas dotações podem ser elencadas a despesas relacionadas com atividades preparatórias, de monitorização, controlo, auditoria e avaliação necessárias para a gestão do Mecanismo da União e a prossecução dos seus objetivos, onde se incluem as despesas inerentes à “criação, gestão e manutenção das capacidades *rescEU*...” (alínea j) do n.º 1, do artigo 21º da Decisão (EU) 2019/420). Estão incluídas despesas com estudos, reuniões de peritos, ações de informação e comunicação, redes informáticas de tratamento e intercâmbio da informação e todas as despesas de assistência técnica e administrativa incorridas pela Comissão para a gestão do programa, bem como os custos necessários “à adaptação ou reparação das capacidades de resposta (...) no âmbito da Reserva Europeia de Proteção Civil”, tais como “os custos associados à operacionalidade dos módulos e outras capacidades de resposta...”, (alínea c) do n.º 2, do artigo 21º da Decisão (EU) 2019/420). Exemplos nacionais a referir, o projeto “Aldeia Segura”²⁶ e o exercício internacional, “Exercício Europeu de Proteção Civil: *Cascade 2019*”²⁷ realizado em Portugal em Maio 2019 e cofinanciado em 80% pela União Europeia.

No que respeita ao financiamento das capacidades *rescEU* a Comissão assegura assistência financeira no mínimo de 80% e no máximo de 90% do custo total estimado com vista a assegurar a disponibilidade e a mobilização das capacidades *rescEU* no âmbito do Mecanismo. O valor remanescente é assegurado pelos Estados-Membros onde as capacidades ficarão baseadas. No que respeita às capacidades criadas para fazer face a riscos com pouca probabilidade de ocorrência, mas de grande impacto, a Comissão assegura todos os custos necessários, com vista a disponibilidade e faculdade de mobilização.

A nova legislação passa a considerar um montante de apoio financeiro da União para transporte de capacidades não incluídas na Reserva Europeia de Proteção Civil, mas mobilizadas em caso de catástrofe, dentro ou fora da União, no valor máximo de 75% do custo elegível total.

No que respeita aos custos de capacidades incluídas dentro da Reserva Europeia de Proteção Civil, a Comissão considera cerca de 75% do valor total elegível e, relativamente aos

²⁶ Guia de Apoio à implementação disponível em: <http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/Guia%20de%20Apoio%20a%20Implementacao%20Web.pdf>

²⁷ Exercício Europeu de Proteção Civil, abril 2019 – Diretiva Operacional nacional – Cascade 19, disponível em: http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/LEGISLACAONORMATIVOS/OUTROSNORMATIVOSDIRETIVAS/Documents/DON_CASCADE19_abril2019_www.pdf

custos de transporte, os mesmos tiveram um aumento de 55% até 85% para 75% até 100%, para casos previamente previstos na legislação em causa.

Os custos inerentes à mobilização das capacidades *rescEU* para fins nacionais, serão inteiramente suportados pelo Estado-Membro que utiliza as capacidades. Contudo, em caso de mobilização ao abrigo do Mecanismo, o apoio financeiro cobre 75% dos custos operacionais e 100% em caso de mobilização para catástrofes com pouca probabilidade de ocorrência, mas de grande impacto. No caso da mobilização destas capacidades para fora da União Europeia, o Mecanismo assegura a totalidade dos seus custos operacionais. Fica a cargo do Estado-Membro que solicita ajuda das capacidades *rescEU* o financiamento da parte remanescente.

Nas “Disposições Gerais” a que o capítulo VI faz referência, o Mecanismo, considera a participação dos países da EFTA²⁸ que sejam membros do Espaço Económico Europeu e a outros países europeus, bem como os países candidatos à adesão à União, para além de prever a participação de organizações internacionais, organizações regionais e, pela primeira vez, os países que fazem parte da Política Europeia de Vizinhança, sempre que estes tenham celebrado acordos bilaterais ou multilaterais.

A legislação prevê, por último, que as ações que beneficiem de assistência financeira sejam objeto de avaliações regulares com uma periodicidade bianual, onde deverão constar informações sobre os progressos realizados ao nível dos objetivos de capacidades e sobre as lacunas existentes. Relativamente à execução das capacidades *rescEU*, deverá ser elaborado um relatório a apresentar pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 31 de dezembro de 2023 e daí em diante, a cada 5 anos, permitindo, consoante a avaliação apresentada, novas revisões à presente legislação.

O Mecanismo insere-se no quadro da Agenda 2030 da ONU e na estratégia para a gestão do risco de catástrofes proclamadas pelo Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofes (UNISDR) 2015-2030, que consiste em aprofundar o conhecimento sobre o risco de catástrofes, (Parecer do Comité Económico e Social Europeu n.º 2019/C 62/37), bem como o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019).

A sua reformulação visa “simplificar, racionalizar e aumentar a flexibilidade dos procedimentos adotados, de forma a garantir que os Estados-Membros possam ter acesso rápido à assistência e às capacidades necessárias para responder, o mais rápida e eficientemente

²⁸ EFTA – Países da Associação Europeia de Comércio Livre- Islândia, Noruega, Principado de Liechtenstein, Suíça.

possível, a catástrofes naturais ou de origem humana.” Pretende-se a criação de sinergias²⁹ e uma melhoria na complementaridade e na coordenação entre o Mecanismo e outros instrumentos da União, nomeadamente aqueles que se destinam a reparar ou atenuar os danos causados por catástrofes. (Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2019).

2.3. Instrumentos de Prevenção, Preparação e Resposta

Atualmente, o Mecanismo constitui um sistema integrado, centrado na gestão de catástrofes e orientado para a cobertura de todo o ciclo de proteção civil, que começa na prevenção e termina na recuperação. Com a criação das capacidades *rescEU*, a UE e os seus Estados-Membros pretenderam demonstrar a unidade e a solidariedade, espelhadas quer nos Tratados fundadores, quer nos acordos que deles derivam, numa altura em que era necessário defender as origens da Europa (Parecer do Comité Económico e Social Europeu n.º 2019/C62/37). O CCRE, é fundamental no funcionamento deste instrumento e encontra-se operacional 24 horas por dia, 365 dias por ano. Tem como principais funções operacionais: “atuar como plataforma da Comissão e da UE para a coordenação e o acompanhamento de crises; funciona como centro de comunicações entre os Estados participantes, o Estado afetado e os peritos destacados no terreno; desenvolve e divulga produtos de informação e facilita a cooperação entre proteção civil e as operações de ajuda humanitária” (Tribunal de Contas Europeu, 2016, p: 9). Estas funções são apoiadas por uma aplicação de alerta e notificação na internet, designada por Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência (SCCIE) e cuja responsabilidade está estabelecida no artigo 8º da Decisão em vigor (Tribunal de Contas Europeu, 2016). O CCRE, complementado pela Reserva Europeia de Proteção Civil, um conjunto de capacidades *rescEU* e uma Rede Europeia de Conhecimentos sobre proteção civil são os instrumentos de preparação, prevenção e resposta disponibilizados pelo Mecanismo.

Através do Centro de Coordenação de Resposta de Emergência, é assegurada a capacidade operacional 24 horas por dia, 7 dias por semana ao serviço dos Estados-Membros e da Comissão com vista a prosseguir os objetivos traçados pelo Mecanismo. Este centro é gerido pela Comissão, assim como o Sistema Comum de Comunicação e Informação de Emergência, que visa permitir a comunicação e o intercâmbio de informações ao CCRE e aos pontos de

²⁹ Colabora com o Programa Europeu de Observação da Terra (copernicus), o Programa Europeu para a Proteção de Infraestruturas Críticas (PEPIC) e o Ambiente Comum de Partilha de Informação (CISE)

contato dos Estados-Membros. Estes instrumentos são geridos pela Comissão que tem como função:

- Realizar ações de preparação do Mecanismo com vista a contribuir para o “desenvolvimento e a melhor integração dos sistemas transnacionais de deteção, alerta e alerta precoce de interesse comum a nível europeu, de forma a preparar uma resposta rápida;
- Estabelecer e gerir a capacidade de mobilização e envio de equipas de peritos que são responsáveis pela avaliação das necessidades do Estado que solicita ajuda, facilitar a coordenação das intervenções de assistência no terreno e assegurar a ligação com as autoridades competentes do Estado afetado por uma catástrofe e apoiá-lo na partilha de conhecimentos sobre prevenção, preparação e resposta;
- Cabe também à Comissão constituir e manter as equipas de peritos através da criação de uma rede de peritos dos Estados-Membros e que possam estar disponíveis para atuar junto do CCRE nas atividades de monitorização, informação e facilitação da coordenação;
- Gerir a operacionalização dos módulos e de outras capacidades de resposta disponibilizados pelos Estados-Membros.

No que respeita à Reserva Europeia de Proteção Civil, constituída por uma reserva de capacidades de resposta afetas ao Mecanismo, por parte de cada Estado-Membro, e composta por módulos (Anexo 4) e outras capacidades de resposta e peritos especializados numa vertente multidisciplinar, os Estados-Membros devem prestar assistência. Contudo, esta deve revestir-se de um carácter complementar às capacidades existentes no Estado que solicita apoio. Cabe à Comissão identificar os tipos e o volume das principais capacidades de resposta necessárias à Reserva Europeia de Proteção Civil e solicitar aos Estados-Membros as capacidades necessárias, a quem cabe a responsabilidade de as manter disponíveis em caso de necessidade de resposta do Mecanismo. No início de 2018, participavam na Reserva Europeia de Proteção Civil, cerca de 23 países, entre eles Portugal, com a disponibilização de 105 capacidades de resposta a emergências. Portugal disponibiliza para esta reserva de capacidades seis módulos, atualmente registados, conforme anexo 4:

- Elementos operacionais de combate a incêndios rurais terrestres sem veículos
- Elementos operacionais de combate a incêndios rurais com veículos
- NRBQ³⁰ - Deteção e Amostras
- NRBQ – Busca e Salvamento
- Busca e salvamento – Médio

³⁰ NRBQ – Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico

- USAR (*Urban Search and Rescue*)³¹

França é o país que mais capacidades disponibiliza cerca de 20, seguido de Espanha com 11 e Itália e Alemanha com 9, Bélgica com 7 e Portugal com 6. Todos os restantes Estados aderentes disponibilizam entre 1 e 4 capacidades (Anexo 4).

No entanto, de acordo com declarações proferidas pelo Comandante da Força Especial de Proteção Civil, José Realinho, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil não dispõe de equipamentos de reserva de uso exclusivo a missões no âmbito do Mecanismo, não permitindo a sua seleção e armazenamento de forma a tornar o seu envio para determinada missão mais célere. Até ao momento, a aquisição de material de uso exclusivo para missões ao abrigo do Mecanismo não constituiu, para os governos nacionais, uma prioridade, como se verificou na missão ao Chile em 2017 e outras, entretanto já ocorridas. Para o Comandante Operacional de Agrupamento Distrital, Miguel Cruz, esta situação provoca constrangimentos na preparação de toda a logística necessária à prossecução de uma missão.

A criação das capacidades *rescEU* visa prestar “assistência em situações extremas quando as capacidades globais existentes a nível nacional e as disponibilizadas pelos Estados-Membros para a Reserva Europeia de Proteção Civil, não consigam assegurar uma resposta eficaz aos vários tipos de catástrofes” (artigo 12º, n.º 1, Decisão (EU) 2019/420) e, atualmente, conta com 9 aviões e 6 helicópteros de combate a incêndios rurais, distribuídos por França, Espanha, Itália, Croácia, Suécia e Grécia (Anexo 5). Portugal optou por ainda não adquirir capacidades afetas a este instrumento, *rescEU*.

As capacidades *rescEU* deverão estar distribuídas de forma a proporcionar uma resposta rápida às catástrofes e a sua composição é definida pela Comissão, tendo em conta os riscos identificados e emergentes, as capacidades globais e as lacunas existentes ao nível da União, dando especial atenção ao combate dos incêndios rurais, acidentes químicos biológicos, radiológicos e nucleares, e à resposta médica de urgência. Estas capacidades *rescEU* poderão ser adquiridas, alugadas ou tomadas em locação pelos Estados-Membros, aos quais a Comissão poderá alocar recursos financeiros sob a forma de subvenções diretas, sem que haja a necessidade de abertura de concurso e deverão estar baseadas nos Estados-Membros que as adquirem e serem registadas no CECIS, podendo as mesmas serem utilizadas para fins nacionais, se não forem necessárias para operações de resposta ao abrigo do Mecanismo. Também a gestão da operacionalidade em situações de catástrofe está sob a responsabilidade

³¹ Ver anexo 4 - Requisitos gerais para os módulos de proteção civil europeus.

da Comissão, através do CCRE e, em caso de acionamento, a responsabilidade pela direção das operações de resposta fica a cargo do Estado-Membro que as solicitou. Em situação de catástrofe fora da União Europeia, as capacidades *rescEU* podem ser mobilizadas caso um ou mais Estados-Membros possam vir a ser afetados.

Embora a situação vivida em 2017, com os incêndios rurais em Portugal, tenha despoletado no seio da Comissão Europeia, a discussão sobre a forma como o Mecanismo poderia criar instrumentos que pudessem estar disponíveis, em permanência, em caso de necessidade, levando à criação das capacidades *rescEU*, a verdade é que até ao final de 2019 Portugal ainda não havia tomado qualquer iniciativa no sentido de adquirir meios aéreos que integrassem o *rescEU*. Até outubro de 2019 somente 7 países, França, Itália, Espanha, Suécia, Croácia, Grécia e Chipre, haviam usufruído de financiamento europeu para aquisição de equipamentos, 90% no caso dos custos de aquisição de equipamentos e 75% dos custos operativos (Executive Digest, 2019). Segundo Eduardo Cabrita, Ministro da Administração Interna em declarações ao jornal Público, “ (...) o Governo português pretende dotar Portugal de meios aéreos próprios de combate a incêndios até 2023[...] No final de cada época refletimos sobre a forma de melhorar a resposta para o ano seguinte e é nesse quadro que iremos considerar a candidatura portuguesa à dotação de meios próprios, designadamente aviões Canadair, que poderão contar com o financiamento do mecanismo europeu em 90% do valor de aquisição” (Valente, 2019).

É constituída também uma Rede Europeia de Conhecimentos de Proteção Civil, composta por uma rede de agentes e instituições com conhecimentos na área da proteção civil e gestão de catástrofes onde se incluem universidades e investigadores que colaboram com a Comissão. Esta Rede Europeia, deverá assumir funções no domínio da formação, exercícios, ensinamentos colhidos e divulgação de conhecimentos; deverá criar um programa de formação em matéria de prevenção, preparação e resposta a catástrofes destinado a pessoas ligadas à proteção civil e gestão de emergências, com vista a facilitar o intercâmbio de boas práticas no domínio da proteção civil.

A criação desta Rede Europeia de Conhecimentos de Proteção Civil visa, sobretudo, o reforço da coordenação e complementaridade das capacidades disponíveis aumentando a competência dos agentes de proteção, nomeadamente os peritos inseridos no Mecanismo. Aposta na investigação e na inovação como forma de introduzir novas tecnologias, ao trazer académicos e ciência para dentro do Mecanismo.

A conjugação destes instrumentos de prevenção e resposta, considerados no Mecanismo Europeu de Proteção Civil, constituem a resposta da União perante a um pedido de ajuda de um

Estado-Membro e, este “novo mecanismo”, assume as medidas de prevenção como um primeiro passo para a concretização dos objetivos traçados. Mas, perante um pedido de ajuda como atuam estes instrumentos?

Perante um pedido de ajuda de um Estado-Membro, o Mecanismo prevê que esse pedido seja realizado ao CCRE, através do SCCIE, de forma a possibilitar à Comissão dar informação aos restantes Estados-Membros, para que estes possam acionar os serviços competentes. Este pedido prescreve num prazo máximo de 90 dias, salvo se forem apresentados ao CCRE elementos que justifiquem uma assistência continuada. A forma de atuação do Mecanismo difere consoante o pedido de ajuda seja feito por um Estado-Membro ou por um país terceiro.

Daqui se retira que, apesar de existir uma corrente ideológica que remonta a 2003 e que defende a criação de uma força comum europeia de proteção civil (Barnier, 2006), assiste-se ao fato do Mecanismo percorrer os avanços e recuos que se tem assistido ao longo dos anos, no projeto europeu. Contudo, este instrumento de cooperação ao nível da proteção civil, caminha para uma melhor eficiência na alocação dos recursos e eficácia na operacionalidade dos mesmos, perante uma emergência resultante de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União Europeia assume-se como o elo de ligação entre as diferentes realidades dos países que a compõem e está, cada vez mais, presente no campo internacional assumindo funções importantes na Ajuda Humanitária, a par das Nações Unidas e outras organizações internacionais.

Das experiências passadas, a União conseguiu, juntamente com os Estados-Membros, retirar lições importantes no que respeita à solidariedade e segurança dos seus cidadãos. Tomou consciência das vulnerabilidades que cada Estado-Membro enfrenta quando confrontado com uma catástrofe natural ou de origem humana e das consequências económicas, ambientais, sociais e políticas que daí poderiam advir. Ao longo dos anos de vigência do Mecanismo, as lições apreendidas foram cruciais para a construção de um instrumento de resposta a catástrofes tal como hoje o conhecemos, assente no conhecimento, na investigação e na partilha de experiências como pilar para a prevenção e aumento da resiliência das populações e dos Estados. Promoveu a cooperação, a coordenação de meios e, encontra-se neste momento, a desempenhar um papel crucial de capacitação dos Estados-Membros no que respeita a instrumentos operacionais que permitam dar uma resposta eficaz e mais eficiente. Traçou um plano de criação de sinergias que certamente serão uma mais valia na atuação da Europa, quer ao nível das Nações Unidas, quer ao nível de projetos de combate às alterações climáticas, como é o caso do acordo de Paris e do Quadro de Sendai para a Redução de Riscos e Catástrofes.

Até 2019, altura em que entrou em vigor o “Novo Mecanismo Europeu de Proteção Civil”, a resposta por parte dos Estados-Membros a um pedido de ajuda de um Estado assentava no princípio de solidariedade, que se revestia de um carácter voluntário no envio de meios para as situações de emergência. Esta forma de atuação demonstrou a vulnerabilidade da aplicação do instrumento, principalmente em situações em que mais do que um Estado vivia uma situação de catástrofe no mesmo espaço temporal, e onde a resposta muitas vezes se mostrou lenta e ineficaz. A União Europeia percebeu então que teria aqui um papel importante em todas as fases do processo respeitante à proteção civil: prevenção, preparação e resposta. Na prevenção assumiu-se como parte integrante no processo do aumento da resiliência dos Estados-Membros reforçando instrumentos e trazendo para dentro do mecanismo a ciência e o conhecimento académico e impondo aos Estados-Membros medidas de prevenção de riscos. Na preparação e resposta criou instrumentos que pudessem proporcionar uma resposta mais rápida e capaz de acordo com a realidade de cada Estado, propondo-se financiar um conjunto de capacidades designadas de *rescEU*, que ficam disponíveis para operar em situação de catástrofe. O fato desta capacidade ser reforçada com meios aéreos de combate aos incêndios rurais, financiado em grande parte pelo Mecanismo, demonstra a preocupação da União em responder à realidade existente nos países da Europa que, todos os anos são fustigados pelos fogos.

CAPÍTULO 3 – A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NO MECANISMO EUROPEU DE PROTEÇÃO CIVIL

Desde que foi criado, Portugal participou sempre no MEPC quer como estado afetado pelos incêndios rurais, quer como Estado participante em ações de auxílio a outros Estados. Criada em 2007, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil é a entidade nacional responsável pela resposta a situações de emergência nacionais e internacionais e, juntamente com o Mecanismo, também ela ganha expressão através de uma evolução legislativa que tem permitido alargar o âmbito de ação, incorporando as três fases do processo de proteção civil: prevenção, preparação e resposta. Os incêndios rurais são a principal causa de pedidos de auxílio por parte do Estado português, quer ao Mecanismo quer a países com quem mantém Acordos de Cooperação Bilaterais ao nível da proteção civil. As missões em que tem participado, no quadro de ação do Mecanismo, mostraram-se cruciais e resultaram em lições apreendidas, fulcrais ao desenvolvimento do sistema português de proteção civil ao mesmo tempo que, o Mecanismo percebeu, através da sua atuação em território nacional e não só, que perante os incêndios rurais, tinha de encontrar novas formas de atuação de forma a ir de encontro às necessidades sentidas.

3.1. A Proteção Civil em Portugal

Em Portugal a proteção civil é da responsabilidade da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), criada em 2 de abril de 2019³², que substitui a anterior Autoridade Nacional de Proteção Civil, criada em 2007³³ em substituição do então designado Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil, que resultou da fusão do Serviço Nacional de Proteção Civil, Serviço Nacional de Bombeiros e Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais (ANEPC, 2019).

No quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e dos objetivos do Programa do Governo da altura, foi aprovada a Lei de Bases de Proteção Civil, Lei n.º 27/2006³⁴ e redefinido assim o sistema nacional de proteção civil onde a ANPC passou a assumir as competências de planeamento, coordenação e execução da política de Proteção Civil, definida pelo governo. A 25 de julho do mesmo ano, através do Decreto-lei 134/2006

³² Decreto-Lei 45/2019 de 01-04-2019 publicado no Diária da República n.º 64/2019, Série 1 de 01-04-2019 – Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

³³ Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de março, publicado no Diário da República n.º 63/2007, Série I de 29-03-2007.

³⁴ Lei de bases da Proteção Civil mais recente – Lei n.º 80/2015 de 03/08.

inicia-se a implementação do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), que definia a organização operacional na função do socorro (Ministério da Administração Interna, s.d.), atualmente em reformulação. Pretendia-se dotar a ANPC de instrumentos jurídicos e orgânicos de forma a promover a segurança das populações e a salvaguarda do património em permanência e sem interrupções, atribuindo um novo modelo organizativo, assente na previsão e gestão de riscos da atividade de proteção e socorro, das atividades dos bombeiros e em matéria de planeamento de emergência. (Ministério da Administração Interna, s.d.).

Na sequência dos incêndios rurais ocorridos em 2017, o governo decidiu reformular, mais uma vez, o sistema nacional de proteção civil com o objetivo de melhorar a sua eficiência e as condições de prevenção e socorro, prevendo a adoção de medidas que aumentassem a capacitação da estrutura nacional face aos riscos. Sob a égide de comando único, percebeu-se que era necessário encontrar uma forma mais eficiente de articulação das diversas entidades que compõem a proteção civil em Portugal. No âmbito da reforma da prevenção e combate aos incêndios rurais, a ANEPC tem a responsabilidade “de dar corpo aos princípios que a enformam: o princípio da aproximação entre prevenção e combate, o princípio da profissionalização e capacitação e o princípio da especialização” (Decreto-Lei n.º 45/2019 de 01 de abril). No campo internacional, menciona o decreto-lei n.º 45/2019 de 01 de abril, a ANEPC participa na execução da política internacional do Estado português no domínio da emergência e da proteção civil, seguindo as suas orientações. Acompanha as ações internacionais no âmbito das alterações climáticas, gestão do risco e proteção civil e assegura as relações com os serviços competentes da União Europeia, designadamente o Mecanismo Europeu de Proteção Civil, os PALOP e pode, mediante autorização do membro do Governo responsável pela administração interna, participar em missões de auxílio no exterior.

Embora Portugal tenha aderido ao Mecanismo desde a sua criação, em 2001, somente em 2019 vemos este instrumento ser contemplado em legislação nacional, na área da proteção civil³⁵.

³⁵ Decreto-Lei n.º 45/2009 - Artigo 7.º Atuação internacional – 1. “A ANEPC participa na execução da política de cooperação internacional do Estado Português no domínio da emergência e da proteção civil, de acordo com as orientações estabelecidas pelo Governo. 2. A ANEPC acompanha as ações internacionais no âmbito das alterações climáticas, gestão do risco e proteção civil, adaptando a estratégia nacional de prevenção e resposta. 3. A ANEPC assegura as relações, no âmbito da proteção civil, com os serviços competentes da União Europeia, designadamente no âmbito do Mecanismo Europeu de Proteção Civil, e com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, bem como com outros serviços congêneres no quadro da cooperação transfronteiriça, bilateral e multilateral, de forma coordenada com os demais organismos nacionais que atuam no domínio da cooperação para o desenvolvimento e ação humanitária, e, ainda, a representação de Portugal nas instituições internacionais de proteção civil, sempre sob orientação do Governo. 4. A ANEPC pode, ainda, mediante autorização do membro do

A par do Mecanismo, Portugal celebra Acordos de Cooperação Bilateral com diversos países. A cooperação bilateral assenta na celebração de acordos entre 2 países, em matéria de proteção civil e abrange áreas como o intercâmbio de formação e peritos, a troca de informação de natureza técnico-científica e procedimentos de assistência mútua em situações de emergência e áreas como sejam financeiras, fronteiriça, comunicações e pontos de contato. Atualmente, Portugal mantém Acordos de Cooperação Bilaterais com Espanha, França, Rússia, Marrocos, Cabo Verde, Tunísia, que se têm mostrado mais flexíveis na resposta aos pedidos de ajuda face ao combate aos incêndios rurais do que, até então o Mecanismo previa, para além de, “à semelhança do que ocorre a nível nacional, aplicar-se o princípio da subsidiariedade, procurando-se a solução mais próxima, caso esta esteja disponível” (Cruz, 2020) .

Em Portugal, as competências de prevenção de incêndios rurais estão sob a competência do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e as competências de extinção dependentes da Autoridade Nacional de Emergência de Proteção Civil sob a Tutela do Ministério da Administração Interna. As intervenções de proteção civil estão organizadas ao nível das Associações Humanitárias de Bombeiros, baseadas no voluntariado, sob a forma de associações de direito privado, consideradas de utilidade pública administrativa, ou seja, entidades que substituem o Estado sendo-lhe, por isso, conferidos alguns benefícios legais e financiamento sob a forma de subsídios. (ANEPC, 2019).

3.2. A participação de Portugal no âmbito de ações de intervenção ao abrigo do Mecanismo Europeu de Proteção Civil

O *modus operandi* do Mecanismo fora da UE difere em alguns aspetos relativamente aos procedimentos operacionais adotados para uma missão dentro da União Europeia. Ao nível das missões de assistência fora da União, quer o Estado afetado, quer as Nações Unidas ou mesmo outras organizações internacionais ³⁶ podem ativar o Mecanismo. Uma vez ativado, o Mecanismo começa a solicitar a disponibilidade dos módulos e especialistas ao mesmo tempo que, recolhe informação sobre a catástrofe que está a ocorrer ou que já ocorreu, através do CCRE, que cria uma equipa de trabalho para o efeito, reunindo em Bruxelas. Após esta reunião, o grupo de trabalho dirige-se para o teatro de operações, afim de recolher informações e coordenar a entrada de assistência da UE, estabelecendo ligação com as Nações Unidas, outras

Governo responsável pela área da administração interna, participar em missões de auxílio externo” (DRE, 2009) disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/602072/details/maximized> .

³⁶ Organizações Internacionais – Organização Internacional para as Migrações (OIM), federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFCR) e Organização da Proibição de Armas Químicas (OPAQ), NATO.

organizações internacionais e autoridades locais. Na generalidade, existem dois tipos de missões fora da União Europeia: missões ao abrigo das Nações Unidas e missões que trabalham fora do âmbito das Nações Unidas e que operam apenas por solicitação de um Estado afetado. Quer numa ou noutra missão, a Comissão Europeia não tem qualquer responsabilidade pelas equipas enviadas pelos Estados-Membros, Módulos e outros tipos de apoio (Jakel, 2015).

Das dezasseis vezes que Portugal interveio em países terceiros ao abrigo do Mecanismo, destaca-se a missão do Haiti, em 2010, por ter sido a primeira e a maior até então empreendida e a intervenção nos incêndios do Chile em janeiro de 2017, também por ter sido a primeira vez que o Mecanismo acionou o módulo de meios terrestres para fazer face aos incêndios rurais que deflagravam neste país.

3.2.1. A Missão Haiti 2010

No dia 12 de janeiro de 2010, pelas dezasseis horas e cinquenta e três minutos de uma terça-feira, hora local 21h:53min UTC, registou-se um sismo no Haiti de magnitude 7.3 com o epicentro a uma profundidade inferior a 10 quilómetros, localizado a 17 quilómetros a sudoeste da capital, Port-au-Prince, ao qual se seguiram duas fortes réplicas com magnitude de 5.9 e 5.0, ao que se seguiram mais de vinte réplicas (ANPC, 2010). A 24 de janeiro de 2010 já se haviam registado cerca de 52 réplicas, cerca de quatro com magnitude superior a 4,5 (IASC, 2010). Estima-se que o sismo tenha morto mais de 222 000 pessoas e afetado direta ou indiretamente cerca de um terço da população haitiana. Esta foi considerada a maior catástrofe natural desde o sismo do Paquistão em 2005, levando a comunidade internacional a dar uma resposta multissetorial em larga escala. Resposta que significou um teste importante às capacidades, recursos e prontidão disponibilizadas por parte da comunidade internacional, resultando numa aprendizagem de como, perante uma situação idêntica, pode a comunidade internacional responder de forma mais eficaz na salvaguarda das vidas humanas afetadas e na redução de vulnerabilidades das populações vítimas deste tipo de catástrofes. (IASC, 2010) ³⁷. Vulnerabilidades essas, agravadas pelas condições económicas e sociais do país em causa, às quais se acrescem a sua localização propícia a inundações, furacões e desastres relacionados. O Haiti apresentava na altura, uma população de 10 milhões de habitantes e estima-se que cerca de 3 milhões de pessoas tivessem sido afetadas. Uma pessoa em cada oito foi afetada pelo sismo e uma pessoa em cada quinze foi morta. O fato do epicentro do sismo ter ocorrido junto a uma

³⁷ IASC – Inter-Agency Standing Committee. O IASC é fórum interinstitucional exclusive para a coordenação, desenvolvimento de políticas e tomada de decisões que envolvem os parceiros das Nações Unidas. Criado em 1992 pela Resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

grande área urbana, com construções deficientes, fez crer que o número de vítimas tenha sido superior aos números oficiais publicados pela proteção civil haitiana. Cerca de 80% das estruturas foram afetadas, incluindo edifícios e estruturas públicas, como o aeroporto, *L'Ouverture International Airport*, o porto de Port-au-Prince, estradas e redes de comunicações.

De acordo com o relatório produzido pelo IASC, seis meses após a ocorrência desta catástrofe, a 6 de maio de 2010, intitulado de “*Haiti Earthquake Response, 6 Month Report*”, 4 milhões de pessoas receberam assistência alimentar, 1,5 milhões receberam materiais de abrigo de emergência e foi disponibilizada água potável para 1,2 milhões. Cerca de 1 milhão de pessoas beneficiaram de programas de apoio de trabalho e 1,5 milhões de deslocados internamente receberam cuidados de saúde, apoio educacional, instalações de água e saneamento tendo assegurado a sua proteção equipas da MINUSTAH³⁸ e da polícia haitiana. Estiveram no terreno um total de 90 organizações humanitárias, apoiadas por serviços logísticos essenciais à eficiência da resposta, o que constituiu um enorme desafio. As forças armadas norte americanas e a MINUSTAH, que já estavam a atuar no território desde 2004, foram essenciais para a coordenação das organizações internacionais que acorreram ao país. Ao nível da resposta internacional, aturam, no imediato, um conjunto de organismos internacionais e, em 24 horas, 27 países ofereceram equipas de ajuda e onde já atuavam no país a Islândia, República Dominicana e EUA. Em 48 horas, seis equipas operacionais atuavam no terreno e 3 dias depois, a 15 de janeiro, as equipas de busca e resgate já somavam vinte seis, resgatando até 23 de janeiro, 134 pessoas, o maior número de resgates ao vivo que as equipas internacionais SAR³⁹ já haviam registado, altura em que paravam as buscas. Chegou também, nas primeiras 24 horas, uma Equipa de Avaliação e Coordenação de Desastres das Nações Unidas (UNDAC) composta por 13 elementos, que estabeleceu um Centro de Operações e Coordenação no Local (OSOCC), na base logística da MINUSTAH, em Port-au-Prince, apoiado pelo Mecanismo Europeu de Proteção Civil, juntamente com funcionários das Nações Unidas ligados ao OCHA, *Coordination of Humanitarian Affairs*.

³⁸ MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do HAITI. Criada pela Resolução do Conselho de Segurança da ONU em fevereiro 2004 com vista a restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência que culminaram com o exílio do presidente, Jean Bertrand Aristide.

³⁹ SAR – International Search and Rescue Teams

Ao Abrigo do Mecanismo participaram ao todo cerca de vinte cinco países,⁴⁰ a que se juntou a Rússia, na sequência de um pedido de assistência realizado a 12 de janeiro, pelas autoridades haitianas. Num primeiro momento, a 14 de janeiro, o Mecanismo coordenou uma resposta rápida com o envio de uma equipa de avaliação e coordenação, composta por seis especialistas e um oficial de ligação do então designado Centro de Informações e Monitorização (MIC) da Comissão. A primeira assistência europeia de proteção civil chegou ao Haiti a 14 de janeiro, composta por equipas de busca e resgate urbano assistência médica e módulos de purificação de água oriundas da Bélgica, França, Islândia, Luxemburgo e Reino Unido, às quais se juntaram a Holanda, Alemanha, Suécia e Noruega. Pela primeira vez, foi utilizada parte da capacidade de resposta rápida da União Europeia que financiou a operação. Esta capacidade de resposta rápida da UE a grandes desastres, consistiu em estabelecer módulos dedicados de proteção civil que os Estados-Membros disponibilizam para intervenções europeias de proteção civil, garantindo que os principais equipamentos essenciais estejam em espera durante os períodos relevantes, como é o caso do módulo “PISARTE”, programa de posto médico avançado com sala de cirurgia, desenvolvido pela Itália, com vista a reforçar as capacidades de proteção civil, e que foi testado numa emergência real, pela primeira vez, na missão do Haiti bem como o módulo de purificação de água. A 19 de janeiro integravam a missão 22 Estados-Membros, incluindo Portugal, e a Comissão Europeia já havia financiado cerca de um milhão e meio de euros para o transporte de assistência. A 1 de fevereiro estavam integrados na missão cerca de 25 países ao abrigo do Mecanismo e a Comissão Europeia já havia financiado cerca de 3,6 milhões de euros para transporte de assistência (Anexo 6). Embora a equipa europeia de proteção civil tenha regressado à Europa a 18 de março, a assistência acabou por perdurar no tempo e, até 2017, a Comissão Europeia já havia disponibilizado um total de 120 milhões de euros destinados a ajuda humanitária e 4,4 milhões de euros de cofinanciamento aos países que integraram a missão para transporte de assistência. Os países que beneficiaram desta ajuda foram, França (1.423 milhões de euros), Itália (1.325 milhões de euros), Suécia (976.000 euros), Bélgica (300.000 euros), Áustria (195.000 euros), Islândia (95.000 euros), Eslovênia (38.000 euros) e Hungria (€ 17.000). A unidade de purificação de água, administrada pela França, que esteve operacional em Port-au-Prince até meados de fevereiro, forneceu 689.000 litros no total. O posto médico avançado com cirurgia,

⁴⁰ Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália e Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia e Reino Unido

administrado pela Itália, instalado em Port-au-Prince, atendeu 727 pacientes no total, quase todos exigindo cirurgia extensa devido a trauma maciço (DG ECHO, 2017).

A participação portuguesa fez-se através da constituição de uma Força Operacional Conjunta (FOCON), composta por agentes de proteção civil, coordenada pela ANPC, a 13 janeiro de 2010, que monitorizou a situação em articulação com o Mecanismo, através do então designado MIC⁴¹. Fizeram parte da FOCON 15 elementos da Força Especial de Bombeiros, atualmente designada de Força Especial de Proteção Civil, 8 elementos do INEM e 1 elemento do Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), comandados pelo Comandante Operacional Distrital de Lisboa, Elísio Oliveira, que disponibilizaram valências de busca e salvamento, emergência médica, purificação de água, bens não alimentares de primeira necessidade, abrigos temporários e medicina legal. A FOCON teve como principal missão a montagem e operacionalização de um campo de desalojados com capacidade de alojamento temporário para 400 pessoas e prestação de cuidados básicos de saúde, nomeadamente a intervenção em traumatismos e pequena cirurgia, criando uma capacidade passível de se manter operacional no terreno após a desmobilização da FOCON, sob a gestão da AMI.

A missão da FOCON manteve-se no terreno entre 16 de janeiro até 30 de janeiro de 2010, integrada em outras equipas de intervenção internacionais, o que permitiu, para além de cumprir a missão de socorro, aprofundar conhecimentos no domínio das ações de cooperação internacional que se pudessem revestir de uma mais-valia no quadro da proteção civil nacional.

Até à data da sua formação, esta missão constituiu a maior intervenção do Mecanismo desde a sua criação e, do relatório elaborado pelo Comandante da FOCON, Elísio Lázaro de Oliveira e disponibilizado pela ANEPC, a missão do Haiti apontou alguns constrangimentos ligados a questões de segurança, responsabilidade das Nações Unidas, à necessidade de técnicos com experiência prática e dificuldade de identificação do oficial das equipas por parte da ONU, à ausência de avaliação e reconhecimento prévio efetuado por equipas especializadas mas que, não comprometeram o desempenho da missão portuguesa no quadro da missão empreendida pelo Mecanismo.

Foi reconhecido a necessidade de melhorar a integração da informação proveniente do sistema das Nações Unidas, verificando-se a necessidade de reforço dos Módulos Europeus e a padronização dos procedimentos operacionais de forma a torná-los “interoperáveis”. Reconheceu-se a importância de treino em cenários adversos “preparando, fundamentalmente no aspeto psicológico, os intervenientes para este tipo de operações” e a importância dos treinos

⁴¹ MIC – Monitoring and Information Centre

e exercícios conjuntos com as diversas entidades que integram este tipo de missões. Por fim, o Comandante da FOCON propõe um maior investimento na formação internacional no quadro do Mecanismo, através de uma maior participação de elemento da ANEPC, em missões da União Europeia na área da proteção civil e no âmbito das Nações Unidas bem como a elaboração de planos logísticos adequados à formatação dos diferentes módulos de proteção civil.

3.2.2. A Missão Chile 2017

A 26 de janeiro de 2017, na sequência dos incêndios rurais que, durante os meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017 deflagraram no Chile, resultando em cerca de 600 mil hectares de floresta ardida, 11 vítimas mortais e 7 157 pessoas afetadas, as autoridades chilenas pediram assistência ao Mecanismo de Proteção Civil da União, “solicitando módulos formatados para o combate aos incêndios florestais⁴² contemplando recursos de combate, técnicos especializados na análise e comportamento de incêndios florestais, com experiência de liderança de grandes incêndios, no sentido de apoiar a decisão nos seus variados níveis” (Silva, 2017). Pela primeira vez na história do Mecanismo, foram disponibilizados módulos terrestres de combate aos incêndios rurais em resposta aos meios solicitados, que se revestiam de recursos terrestres compostos por 250 operacionais capacitados para o combate a incêndios rurais, brigadas profissionais de investigação de incêndios rurais, analistas de comportamento de fogo e meteorologistas especializados em incêndios rurais e recursos aéreos compostos por helicópteros médios e pesados de combate a incêndios, aviões pesados de combate a incêndios; aviões, capacitados para efetuar voos noturnos, equipados com camaras térmicas capacitados para recolha de imagem de alta qualidade e transmissão de dados através de GPRS, satélite e WIMAX, que deveriam poder permanecer no território chileno por um período mínimo de duas semanas (Silva, 2017). Portugal, através da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil⁴³, respondeu afirmativamente a esta solicitação e, em 12 horas, desencadeou a preparação da operação que se revestiu num módulo terrestre de combate a incêndios rurais composto por 50 elementos da Força Especial de Bombeiros (FEB), atualmente designada de Força Especial de Proteção Civil e 2 elementos da estrutura operacional da então Autoridade Nacional da Proteção Civil que, durante 16 dias, no período compreendido entre 27 de janeiro e 13 de fevereiro se juntaram aos módulos disponibilizados por França e Espanha. Seguiram nesta

⁴² Decorrente da evolução do conceito, o Sistema de Gestão de Operações da ANEPC, passou a designar o termo “incêndios florestais” por “incêndios rurais”.

⁴³ Na altura designada por Autoridade Nacional de Proteção Civil

missão uma equipa de peritos do Mecanismo Europeu de Proteção Civil de Espanha, França, Finlândia e Suécia, do CCRE, com o objetivo de coordenar com as autoridades chilenas o apoio técnico especializado.

Dois dias depois da partida de Lisboa, o módulo português, recebido em Santiago do Chile pelas autoridades locais e pelo Embaixador português no Chile, foi mobilizado para a região de Maule, onde enfrentou o maior incêndio da história do combate a incêndios rurais, com mais de 180 mil hectares de área ardida, e onde trabalhou conjuntamente com a força de combate a incêndios florestais nacional, a CONAF. Do relatório elaborado pela ANEPC, destaca-se a facilidade de coordenação no combate ao incêndio com ambas as forças, CONAF e FEB a adotarem a mesma técnica “visto no passado as forças operacionais chilenas terem vindo a Portugal para uma troca de conhecimentos e experiências...” (Realinho, 2020). A 13 de fevereiro, os módulos foram desmobilizados tendo regressado, cada um deles, ao seu país de origem.

Segundo o Comandante Miguel Cruz, que integrou a missão ao Chile, esta missão foi considerada um sucesso e para isso contribuiu o fato da então designada FEB ter tido formação com elementos do Chile e à capacidade de a força chilena associar cada módulo a determinado tipo de incêndio. Do lado do Mecanismo, Miguel Cruz realça o fato de ter sido a primeira vez que estes módulos foram ativados e o fato de ter sido um facilitador na logística de transporte conjunto dos meios franceses e portugueses através do sistema “*transport polling*”, bem como a coordenação prévia de “troca de informação e do envolvimento de uma EUCPTEAM com vastos conhecimentos na área dos incêndios florestais”.

Da operação realizada, destaca-se a prontidão da mobilização do módulo, realizada em 12 horas⁴⁴, fruto das sinergias criadas entre a ANEPC e a Proteção Civil Francesa (COGIC), que possibilitou a utilização da mesma aeronave fretada pelas autoridades francesas, uma aeronave da empresa portuguesa *EuroAtlantic* que, saindo de Lisboa possibilitou o transporte de ambos os módulos.

As autoridades chilenas foram eficazes na organização de toda a logística de receção dos módulos, nomeadamente alojamento, refeições, transporte e elementos de ligação, o que permitiu uma rápida deslocação para as zonas afetadas. A perfeita integração do módulo da FEB/ANPC com os operacionais da CONAF, com a utilização de técnicas similares de combate aos incêndios, desempenhou um fator chave para o sucesso da missão.

⁴⁴ Os elementos da FEB/ANPC encontram-se distribuídos por várias bases ao longo do país. Seguiram para a missão do Chile elementos do grupo de Castelo Branco, Guarda, Évora, Beja, Setúbal e Portalegre e Santarém.

No total, o Mecanismo enviou para o Chile cerca de 180 elementos de combate aos incêndios rurais entre os quais, franceses, espanhóis e portugueses. A participação portuguesa nesta missão foi considerada um sucesso pelas entidades nacionais e pelos responsáveis do Mecanismo, que fizeram questão de estar presentes aquando da sua chegada a Portugal.

Contudo, a missão portuguesa deparou-se com constrangimentos relacionados com a necessidade de preparação da missão num curto espaço de tempo: “O facto de os elementos do módulo não disporem de passaportes de missão foi um constrangimento, só possível de ultrapassar pela grande disponibilidade de um conjunto de pessoas de diversas entidades, envolvidas na sua emissão. A inexistência de equipamento de reserva foi outro dos constrangimentos significativos pois obrigou à recolha, num espaço de tempo muito curto, de material que se encontrava na “linha” afeto à FEB, e disperso pelo país, quando o que seria desejável era existir uma reserva de material já selecionado, armazenado e paletizado, pronto a ser mobilizado em caso de necessidade” (Cruz, 2020). Para o Comandante da FEPC, José Realinho, o fato de até à data desta entrevista não ter sido possível ultrapassar o constrangimento relativamente aos passaportes de missão tem condicionado a escolha de elementos a integrar missões ao abrigo do Mecanismo. O Comandante ressalva ainda a falta de dotações financeiras destinadas à aquisição de equipamentos destinados, exclusivamente, a missões internacionais (Realinho, 2020). No que respeita à atuação do Mecanismo na Missão do Chile, José Realinho, aponta a falta de flexibilidade do Mecanismo, quanto à antecipação do final da missão em particular, na medida em que o tempo de espera, após a conclusão da missão, para o regresso a Portugal, veio a mostrar-se excessivo. Para o Comandante da FEPC, o Mecanismo estava mais preparado para assistir a missões internacionais ligadas a sismos ou terremotos, onde os procedimentos de atuação estão definidos a nível temporal, o que já não acontece em situações de incêndios rurais, onde o tempo de realização de procedimentos de combate aos incêndios são mais voláteis e, portanto, mais incerta a duração da missão. Esta situação provocou um longo tempo de espera por parte dos elementos que integravam a assistência do Mecanismo, causando algum desconforto pela espera do regresso a casa.

Contudo, esta missão “permitiu ainda à FEPC validar os seus conhecimentos no quadro de uma missão internacional, algo que beneficiou a sua melhoria no quadro da evolução do módulo, tendo em vista o seu processo de certificação. Os conhecimentos recolhidos em termos de HNS⁴⁵ foram também importantes, no quadro da preparação dessa ação aquando da realização em Portugal, do exercício internacional CASCADE-19” (Cruz, 2020).

⁴⁵ Host Nation Support

3.3. Os pedidos de assistência de Portugal ao Mecanismo Europeu de Proteção Civil

A primeira vez que Portugal solicitou ajuda europeia para fazer face aos incêndios rurais foi em 2003, quando confrontado com incêndios de grandes dimensões que ocorreram um pouco por todo o país, mas que afetaram sobretudo os distritos de Portalegre e Castelo Branco. Na altura, o Ministro da Administração Interna, Figueiredo Lopes, afirmava que se tratava “de uma das piores situações de catástrofe nos últimos 20 anos”. Dois anos mais tarde, em 2005, o país voltaria a ser fustigado pelos incêndios rurais e torna a pedir ajuda ao então designado, Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, tendo Espanha e França oferecido uma resposta imediata ao nível da disponibilização de meios aéreos. Em 2009, a Comissão Europeia aciona o Mecanismo, em resposta a um pedido de ajuda de Portugal. Situação que se repetiu um ano depois, em 2010, altura em que Itália interveio com dois aviões de combate a incêndios. Em setembro de 2012, Portugal solicita, mais uma vez, ajuda à Europa e, Espanha e França, respondem com o envio de quatro aviões anfíbios. O ano de 2013 não foi diferente e Portugal volta a solicitar ajuda ao mecanismo recebendo meios de França e Croácia (Sapo24, 2016).

A par destes pedidos de ajuda, Portugal tem recorrido aos acordos bilaterais em vigor, sobretudo com Espanha e Marrocos para solicitar ajuda no combate aos incêndios rurais. Até 2019, Portugal já havia solicitado por treze vezes a intervenção do Mecanismo para socorrer ao combate aos incêndios que ocorreram, a última vez, em outubro de 2017.

Os anos 2003 e 2017 foram considerados atípicos no que concerne aos incêndios rurais. Segundo o Relatório da Comissão Europeia “*Forest Fires in Europe – 2003 fire campaign*”, o verão de 2003 foi um dos mais severos ao nível dos incêndios rurais nas últimas décadas no sul da Europa, tendo sido Portugal o país mais afetado a par com a França. Das 40 pessoas que morreram nesta zona da Europa devido aos incêndios, 50% deste valor registou-se em Portugal. Do total de área ardida no ano 2003 na zona do mediterrâneo, cerca de 58% do total registou-se em Portugal, conforme ilustra a figura abaixo.

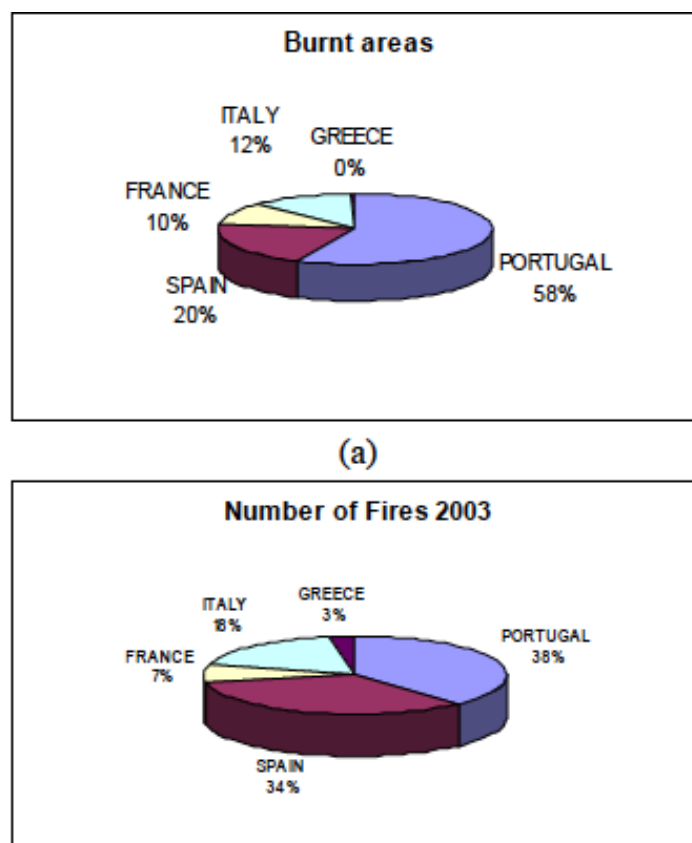


Figura 1- Percentagem Total de área ardida e n.º de incêndios na zona mediterrânica da UE

Fonte: Commission European Report – Forest Fires in Europe – 2003 fire campaign

No total, arderam cerca de 740.379 hectares na região mediterrânea da União Europeia, com 77% deste valor registado só em Portugal e Espanha. O fato de, nos dois últimos anos, não se terem verificado valores considerados anormais para época, pode ter propiciado alguma falta de tomada de medidas de prevenção e preparação para anos mais atípicos em termos de meteorologia, nomeadamente, falta de campanhas informativas junto da população ou medidas de preparação junto dos bombeiros e agentes de proteção civil para fazer face a situações idênticas (Comissão Europeia, 2004 “Forest Fires in Europe – 2003 fire campaign”)

3.3.1. Os incêndios rurais de 2003

Portugal registou, no verão de 2003, cerca de 4 645 incêndios e cerca de 16 129 pequenos incêndios que foram responsáveis por cerca de 421 835 hectares de área ardida, onde 67% corresponderam a floresta, 8,6% da totalidade da floresta portuguesa. Relativamente à área agrícola, foram queimados 44 876 hectares, a grande parte em Castelo Branco e Portalegre, mas também Santarém e Faro. Porto e Braga registaram o maior número de incêndios, 66% destes ocorreram durante o mês de agosto, tendo sido este o mês onde se registaram os incêndios de

maior dimensão. Ao nível meteorológico, o período mais crítico registou-se entre 27 de julho e 4 de agosto, com 40 grandes incêndios dos 82 registados. Estes grandes incêndios concentraram-se no centro do país, entre Castelo Branco e Portalegre em ambas as margens do rio Tejo.

Outro período crítico ocorreu entre 7 a 12 de agosto, altura em que o Algarve foi afetado por dois grandes incêndios que queimaram 35 745 hectares de floresta. Situação que se repetiu a 10 de setembro com 25 894 hectares de área ardida, devastando a Serra de Monchique, conforme situação ilustrada na figura abaixo.

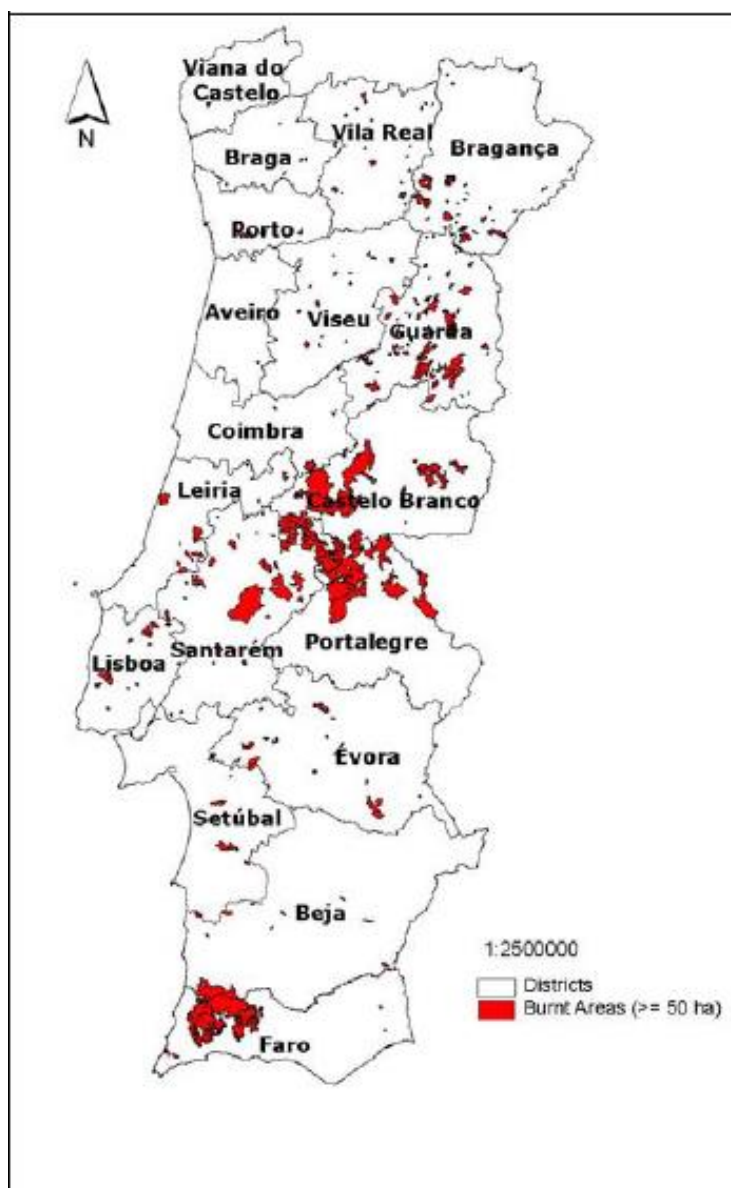


Figura 2- Distribuição dos incêndios florestais (superior a 50ha) por distrito

Fonte: Commission European Report – Forest Fires in Europe – 2003 fire campaign

Segundo dados da Direção Geral das Florestas, Direção de Serviços de Valorização do Património Florestal, concedidos à Comissão Europeia, na sequência da elaboração do

Relatório n.º 4 – “*Forest Fire in Europe – 2003 fire Campaign*”, das 21 pessoas mortas frutos destes incêndios rurais, 17 eram civis, 2 bombeiros vítimas de acidente e 2 técnicos chilenos ao serviço da empresa Afocelca. Mais de 1000 pessoas necessitaram de assistência médica devido a inalação de fumo e queimaduras. Os prejuízos económicos ascenderam a um milhão de euros e 2000 construções foram afetadas causando perto de 200 desalojados. Mais de 2000 Km de cabos eléctricos foram destruídos deixando meio milhão de pessoas sem eletricidade e 10 000 casas ficaram sem comunicações. (Comissão Europeia, 2004).

Os incêndios de 2003 atingiram proporções catastróficas levando o Governo da altura a comprometer-se com a publicação de um *Livro Branco* que permitisse fazer um balanço do que havia ocorrido de menos bem nas diversas intervenções de combate aos incêndios e que permitisse colmatar falhas que pudessem ser imediatamente diagnosticadas ou identificar medidas de reorganização e capacitação de um sistema de proteção civil, de forma a melhorar a coordenação na prevenção e combate aos incêndios.

“A partir de 19 de Julho último, Portugal foi assolado por um fenómeno de características meteorológicas de uma adversidade tal, que provocou uma vaga de incêndios florestais perfeitamente excepcional, não só pela concentração do número de ocorrências registado, mas principalmente pela violência com que cada situação se desenvolveu, provocando um rasto de destruição avassalador, quer para a vida e bens da população das áreas atingidas, quer para o património florestal e, consequentemente para a economia do País.”

(Ministério da Administração Interna, Livro Branco Dos Incêndios Florestais Ocorridos no Verão de 2003, 2003)

Tratou-se de um verão “absolutamente excecional” (MAI, 2003) e acorreram ao combate às chamas 3 344 bombeiros, 802 veículos, 93 grupos de reforço no total de 1860 bombeiros por turno. “Face à anormalidade da situação e à necessidade de reforçar meios, no dia 28 de julho de 2003, recorreremos à Cooperação Internacional” (MAI, 2003).

Esta foi a primeira vez que Portugal recorreu à assistência europeia no âmbito da proteção civil, na altura designado por Mecanismo Comunitário de Proteção Civil. Espanha, Itália, Alemanha e Marrocos ofereceram ajuda disponibilizando meios para o terreno das operações. França não disponibilizou meios porque se encontrava em situação idêntica com os incêndios na região do mediterrâneo.

O pedido de auxílio internacional foi feito por Portugal a 1 de agosto de 2003 ao Centro de Vigilância e Informação do Mecanismo. Foram solicitados seis meios aéreos, aerotanques

pesados ou helicópteros pesados. A Comissão Europeia ativou permanentemente a estrutura até 14 de agosto e todos os Estados-Membros foram notificados das necessidades de Portugal.

No dia 2 de agosto o Centro de Vigilância e Informação⁴⁶ informou que Itália e Alemanha dispunham de meios aéreos para atuar nos incêndios que decorriam em Portugal e deram-se início a todas as diligências diretas com as autoridades competentes daqueles países. Os meios aéreos italianos começaram a operar imediatamente e permaneceram em Portugal até 6 de agosto, dia em que começaram a operar os meios aéreos alemães, três helicópteros pesados *Puma 330*.

Ao mesmo tempo que operam em Portugal os meios disponibilizados por Itália e Alemanha ao abrigo do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, foram acionados também os Acordos de Cooperação Bilateral entre o Governo do Reino de Marrocos e o Governo da República Portuguesa, tendo este país recebido, no dia 6 de agosto, um aerotanque *C-130* e três aerotanques *Turbo-Trush*. No dia 7 de agosto, Espanha, através do seu organismo de proteção civil, disponibilizou um avião *Canadair*. Durante 19 dias, este país operou em Portugal voando cerca de 268 horas, que representaram cerca de 718 descargas, ao mesmo tempo que auxiliava também França, onde operou cerca de 5 dias, voando cerca de 28 horas que representaram 48 descargas. Esta operação de auxílio por parte de Espanha, representou um custo total de 991.559 euros em horas de voo suportado integralmente pelo governo espanhol (Comissão Europeia, 2004).

Na sequência da intervenção do Mecanismo nos incêndios rurais de 2003, o Ministro da Administração Interna manifestou, na reunião informal do Conselho Justiça e Assuntos Internos, realizada em Roma em 12 de setembro, o interesse em proceder a uma reflexão conjunta sobre a insuficiência dos meios disponíveis para fazer face a situações idênticas, que mostram a incapacidade de cada Estado para enfrentá-las isoladamente. Acrescenta a necessidade de se discutir a eventual criação de uma “força comum de reação rápida” que possa ser “mobilizável para intervenção imediata em calamidades desta natureza, designadamente mediante o emprego de meios aéreos partilhados.” (MAI, 2003)

Fala-se, pela primeira vez, da possibilidade de se criar uma “Força Europeia de Proteção Civil” que possa assegurar de uma forma rápida o auxílio a um Estado que dele solicite. Cinco dias depois destas declarações por parte do Ministro da Administração Interna português, a Comissária do Ambiente, Margot Wallstrom, propõe uma reflexão sobre a forma da Comunidade Europeia poder apoiar intervenções perante situações como as que acabavam de

⁴⁶ Centro de Vigilância e Informação – *Monitoring and Information Centre* (MIC)

ocorrer em Portugal. Reforça a ideia de se poder vir a criar um “corpo europeu de proteção civil” constituído por “unidades nacionais especializadas” capazes de serem mobiliadas para catástrofes nacionais. Impõe ainda um período de reflexão que não deveria ultrapassar o final do ano 2003, de forma a ser elaborada uma comunicação sobre a forma como a Comunidade poderia contribuir para a resposta a catástrofes nos Estados Membros. (MAI, 2003).

As consequências dos incêndios de 2003 foram devastadoras, com prejuízos calculados em 1.228 milhões de euros, 48,5 milhões de euros financiados pelo Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE)⁴⁷, criado em 2002 em resposta às inundações ocorridas na Europa Central no verão desse ano (Assembleia da República, 2014).

O Mecanismo enfrentou, no verão de 2003, os pedidos de assistência de Portugal e França, aos quais teve de dar uma resposta. Entre os dias de 28 de julho, altura em que França solicita ajuda ao Mecanismo e o dia 1 de agosto, data em que Portugal faz o mesmo, o Mecanismo envia uma mensagem a todos os países participantes no sentido de anteciparem as condições meteorológicas, de forma a puderem disponibilizar helicópteros de combate a incêndios, incluindo tripulações, indicando que, todas as comunicações deveriam ser dirigidas diretamente às autoridades competentes de ambos os países dando conhecimento ao MIC. Relativamente a Portugal, no dia 2 de agosto à 1h42m locais, Suécia informa não dispor de capacidade de ajuda devido ao risco de incêndio que se verificava no país, às 08h43m horas Itália informa o MIC de que dispunha de dois *Canadairs* que se dirigiram para Portugal nessa tarde. Às 09h10m, Grécia informa o MIC que envia dois *Canadairs* para França. Às 10h56m horas, Espanha dá conhecimento ao MIC sobre a situação crítica que vivia relativamente aos incêndios florestais. Às 13h00m, França informa o MIC da gravidade dos fogos florestais que estavam a ocorrer na região e o elevado risco que se fazia sentir. Às 15h29m, Alemanha informa o MIC das suas disponibilidades de meios aéreos e que já havia disponibilizado três helicópteros de combate a incêndios que operavam em França e oferece ajuda imediata a Portugal.

No dia 3 de agosto às 18h09m França informa o MIC que a Alemanha e Grécia já operavam nos incêndios e que deveriam estar disponíveis a 4 de agosto. No dia 4 de agosto de 2003 às 09h45m a Holanda informa o MIC sobre a disponibilidade de dois helicópteros *Bell-214*, sendo que um estaria disponível imediatamente e outro somente passados 10 a 14 dias. Portugal não estava em condição de aceitar a oferta. No dia 5 de agosto, Espanha e França confirmam estar em situação crítica, razão pela qual não dispunham de meios disponíveis para

⁴⁷ Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) – Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, de 11 de novembro de 2002 – Permite aos países da União solicitarem auxílio financeiro em situações de catástrofe de grandes proporções.

ajudar o nosso país. No dia 6 de agosto pelas 10h50m, a Alemanha informa o MIC que os três helicópteros que estavam em França seriam aguardados em Coimbra ao final do dia. Às 16h00m horas, Grécia informa o MIC que, perante a sua situação crítica, não dispunha de meios para enviar para Portugal. Às 18h00m, Portugal informa o MIC que os meios aéreos italianos que operavam nos incêndios em território português haviam sido enviados para Itália, visto este território também estar em situação crítica.

Ao pedido de ajuda português, feito a 1 de agosto de 2003, responderam 21 países através do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil. O MIC desde essa altura, manteve-se em permanente contato com as autoridades portuguesas. Foram enviadas cerca de 9 mensagens a todos os seus participantes informando o decorrer da situação e solicitando assistência. A 15 de agosto Portugal suspende o pedido de ajuda por meios aéreos e o MIC suspende a sua ativação. Dos 21 países que responderam ao pedido, Portugal aceitou a ajuda de Itália com dois *Canadairs* e Alemanha com três helicópteros de combate a incêndios. Da análise feita pela Comissão Europeia e transposta para o Relatório n.º 4, “*Fire Forest in Europe – 2003 fire campaign*”, mostrou-se necessário retirar lições a partir dos acontecimentos de 2003, no que respeita ao funcionamento do MIC e encontrar novas soluções para que o sucedido não venha novamente a ocorrer. A Comissão considerou que, apesar da mensagem de pedido de auxílio de Portugal e França por parte do MIC tenha fluído com alguma celeridade, os meios disponibilizados a Portugal não foram os suficientes perante a catástrofe que o país estava a sofrer. Isto deveu-se à forma como o MIC estava estruturado e das capacidades de que dispunha, espelhadas, na altura, na decisão n.º 2001/792/EC, nomeadamente:

- i) O MIC apenas podia contar com a intervenção de equipas e meios disponibilizados pelos Estados Membros. Durante o verão de 2003 todos os países do sul da Europa estavam perante situações meteorológicas severas que os colocavam sob risco máximo de incêndio, o que os impedia de auxiliar os países vizinhos. Até então, o MIC não contemplava a ajuda de países terceiros e organizações internacionais.
- ii) Aspectos ligados com o financiamento das operações também propiciava uma lentidão na decisão de ajuda por parte dos países aderentes.
- iii) O MIC tinha um carácter voluntário por parte dos Estados Membros não existindo qualquer obrigação de ajuda perante um pedido de auxílio de um Estado afetado. Por outro lado, também não estavam obrigados a comunicar ao MIC a ajuda oferecida e o Estado afetado também não era obrigado a comunicar a

ocorrência de uma catástrofe, mesmo que ela tivesse consequências transfronteiriças.

iv) O MIC dispunha de uma base de dados com os recursos disponíveis em cada país participante. Contudo, essa base de dados era pouco específica.

v) O tempo de resposta a um pedido de ajuda era incompatível com o disposto no artigo 3º da Decisão, que estipulava um intervalo de 12.

Embora a Comissão Europeia reconheça que, em primeira instância, a responsabilidade de lidar com os efeitos de uma catástrofe pertence ao Estado afetado, a verdade é que também reconhece que, perante grandes ocorrências, os Estados não dispõem de meios próprios suficientes para fazer face às suas consequências. E é aqui que o MIC permitia aos Estados-Membros oferecer a ajuda disponível, quer ao nível de meios humanos, quer ao nível de meios materiais.

De acordo com o artigo 3º da Decisão, alíneas b) e c), para poderem intervir numa emergência grave, os Estados-Membros devem identificar previamente as equipas que poderão estar disponíveis para essas intervenções de forma a serem enviadas para o local afetado, num espaço de tempo até 12 horas após o pedido de assistência. Menciona o artigo 4º da Decisão, alínea c), que os peritos deverão avaliar a situação no interesse dos Estados Membros e do MIC, bem como do Estado que solicita ajuda. A Comissão, na avaliação que efetuou quanto à prestação do MIC no caso dos incêndios rurais de 2003 verificou que, sempre que o MIC sugere o envio destes técnicos, os países afetados consideraram não ser necessário. Das ocorrências em que o MIC foi utilizado pelos países afetados, estes apenas utilizam o Mecanismo como meio de transmissão de pedidos de ajuda e oferta dos mesmos. Considera-se que o MIC poderia assumir outros papéis para facilitar a coordenação e assistência de acordo com o que estipula o artigo 1º da Decisão.

Os países participantes do Mecanismo assumiram as suas expectativas quanto ao MIC, entre as quais se apontam:

1. Troca de informação durante as emergências, em particular no que respeita às equipas de técnicos e aos meios alocados a um país vítima de catástrofe;
2. Informar sistematicamente ao MIC quando um acordo bilateral é desencadeado, em particular em situações onde o MIC é acionado;
3. Os aspetos financeiros da assistência;
4. O papel e a utilidade da avaliação e coordenação das equipas;
5. O papel e utilidade do oficial de ligação;

6. O papel dos Estados-Membros no que respeita ao atraso na resposta ao pedido de assistência e qualidade da informação entregue na base de dados;
7. Relacionamento com os países terceiros e organizações no sentido de estabelecer pontos de contacto para dar seguimento aos pedidos de assistência quando uma emergência ocorre no seio de um país participante.

No sentido de promover uma maior coordenação e consequente melhoria na prestação de assistência ao abrigo do MIC a Comissão Europeia promoveu, logo de seguida, entre 18 a 20 de abril de 2004, um exercício em grande escala, organizado por França e direcionado para os incêndios rurais, onde foram testados os meios disponíveis nos países participantes, bem como as cadeias de comando entre os Estados-Membros, o MIC e os Estados vítimas de catástrofe.

A par destes contributos que os Estados-Membros, juntamente com o MIC e a Comissão Europeia pretenderam dar, os países, a nível nacional, desencadearam uma série de ações de sensibilização para a população no que respeita aos incêndios rurais. Espanha foi um dos países que apostou nesta campanha, através de *spots* televisivos em canais regionais e nacionais, bem como nos órgãos de comunicação escrita, e placares publicitários. A Grécia e Itália acompanharam a iniciativa como forma de sensibilização da população para o risco e consequências dos incêndios rurais. Portugal continuou os esforços que já havia encetado em matéria de sensibilização de adultos e crianças, nomeadamente através da distribuição de panfletos com recomendações para comportamentos preventivos relativamente aos incêndios, que foram distribuídos através das estruturas locais de proteção civil.

3.3.2. Os incêndios florestais de 2017

Na Europa, durante o ano 2017, o Mecanismo foi ativado por 18 vezes para dar resposta a pedidos de assistência em contexto de incêndios rurais ocorridos em Portugal, Itália, Montenegro, França e Albânia, caracterizando-o como o ano mais severo das últimas décadas. Até 31 de agosto já se registava um aumento de área ardida na Europa, de cerca de 80%, segundo a *European Forest Fires Information System* (EFFIS) (Paralikas, 2017) (Anexo 7). Assiste-se, neste ano, a um agravamento no número de incêndios no continente europeu, em particular na zona oeste peninsular, devido a diversos fatores ligados a questões socioeconómicas⁴⁸, mas também fruto das alterações climáticas. Os incêndios estão a evoluir para a categoria de grandes incêndios (área ardida superior a 10 000 ha) com impacto na

⁴⁸ Países mais afetados pela crise financeira de 2008 cujas restrições orçamentais também incidiram em áreas como segurança e proteção civil.

interface urbano-florestal, que condiciona a capacidade de resposta das equipas operacionais especializadas em incêndios, que se vêm obrigadas a adotar estratégias defensivas, com consequências nefastas, que implica deixar de atacar a frente dos incêndios. E foi essa a situação que ocorreu em 2017 em Portugal e em Espanha, na Galiza (Martín et. al., 2018).

Portugal acompanhou a tendência registada na Europa e, em 2017, a área ardida registada até 31 de agosto já triplicava a média entre os anos de 2008 e 2016. Em número de incêndios rurais já se registava nesta data um aumento de 20% da média em igual período. Tal como mostra o mapa disponibilizado pela EFFIS, numa apresentação da reunião do 146º Comité Permanente Florestal, que decorreu em Bruxelas a 14 de setembro de 2017 e que atualizava os dados disponíveis à data de 31 de agosto de 2017 a situação que se vivia na Europa no âmbito dos incêndios rurais.

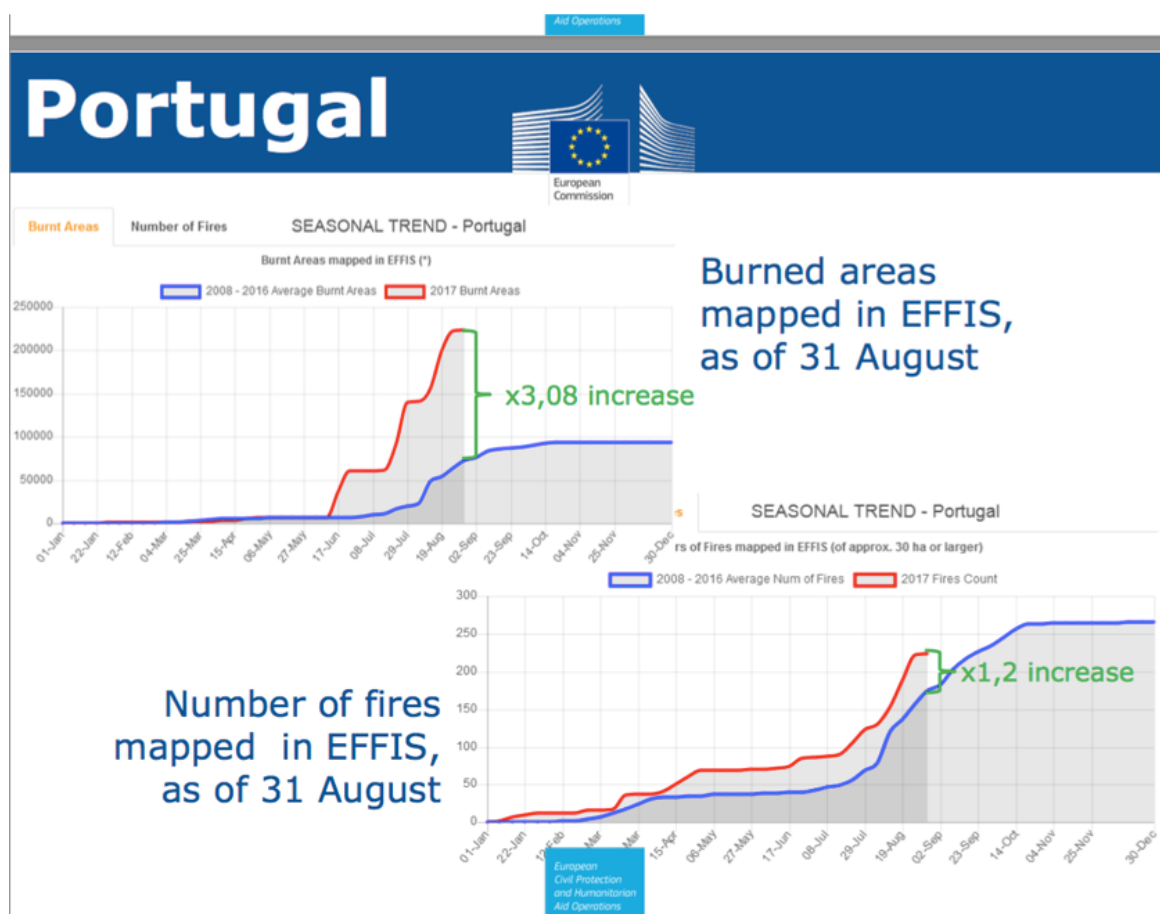


Figura 3- Evolução de área ardida e número de incêndios rurais até 31 agosto 2017

Fonte: EFFIS, 2017

Até 31 de agosto de 2017 o Mecanismo já havia sido ativado por 14 vezes, para fazer face a incêndios rurais em Portugal por 3 vezes, Itália, Montenegro e Geórgia por duas vezes cada

um deles, França, Albânia, Grécia e Tunísia, uma vez e, fora do contexto europeu, pelo Chile em janeiro 2017, conforme anexo 8.

A média da duração da ativação do Mecanismo, no âmbito dos incêndios rurais, foi de 8 a 10 dias e, entre junho e agosto, registraram-se entre 5 a 6 ativações em simultâneo, ao mesmo tempo que o Mecanismo respondia a outros pedidos de assistência para fazer face a outros eventos, nomeadamente terremotos, tempestades tropicais e inundações em países terceiros (Paralikas, 2017).

A 4 de setembro eram estas as assistências que se haviam registado na Europa em contexto de incêndios rurais:

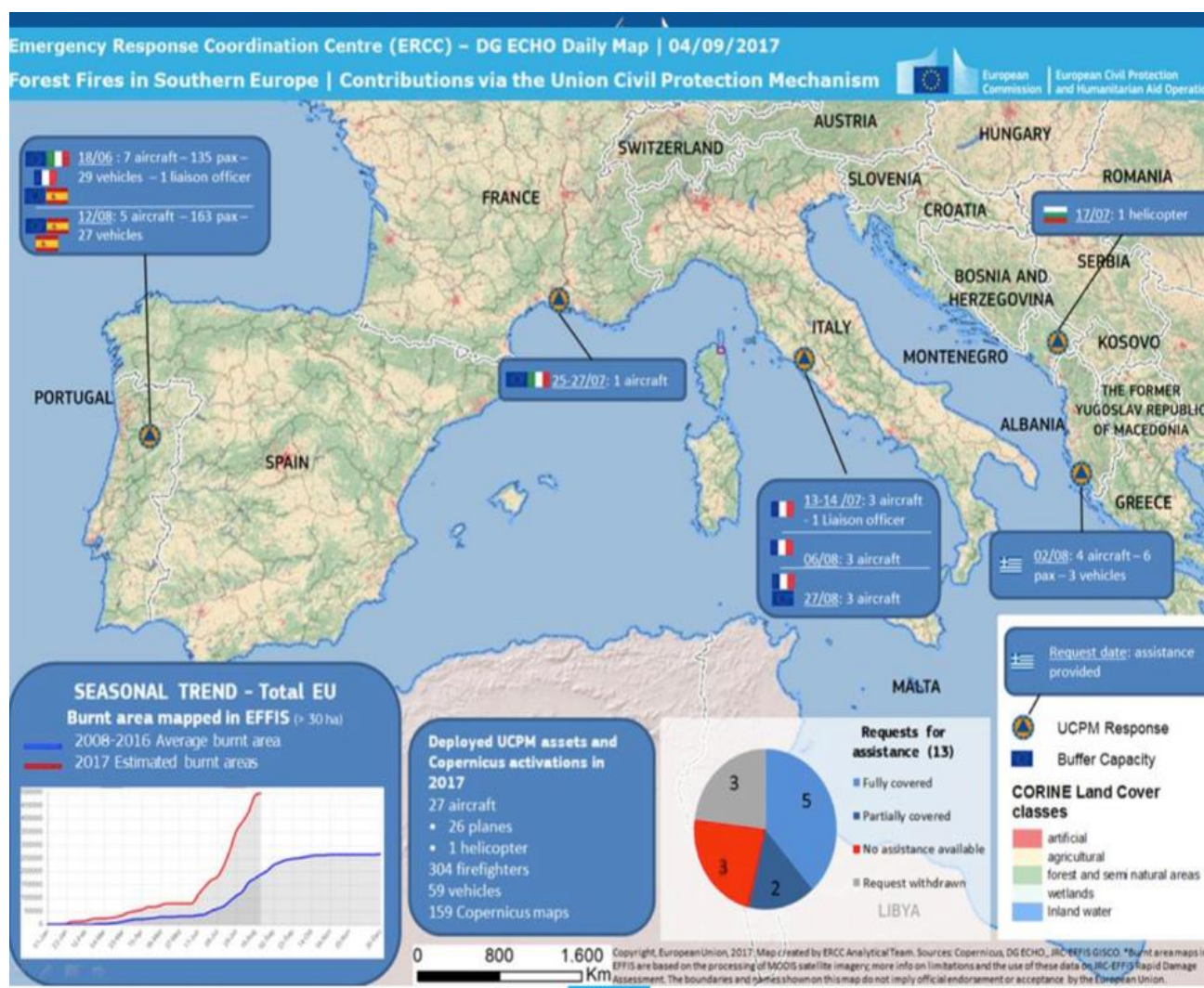


Figura 4-Incêndios rurais na Europa-Contribuições do MEPC até 04/09/2019

Fonte: ERCC, 2017

Dos meios disponibilizados pelo Mecanismo, contabilizaram-se 27 meios aéreos, 304 Bombeiros, 59 veículos e 159 mapas disponibilizados pelo Serviço de Gestão de Emergências

do Copernicus⁴⁹. Nem todos os pedidos de assistência tiveram uma resposta eficaz. Somente 5 foram integralmente satisfeitos, 2 pedidos de assistência só foram respondidos parcialmente, 3 não receberam qualquer assistência e 3 foram retirados (Anexo 9). Ao longo do ano 2017, Portugal solicitou Assistência ao Mecanismo por 4 vezes, nos meses de junho, julho, agosto e outubro e ativou o Copernicus uma vez, onde foram produzidos cerca de 61 mapas.

- **Pedido de Assistência de 18 de junho 2017**

Os incêndios rurais que decorreram em Portugal a 17 de junho provocaram cerca de 64 mortos ao qual se juntou a morte de um piloto derivada da queda de um helicóptero de combate a incêndio a 20 de agosto, 210 feridos e inúmeros desalojados. A 18 de junho, Portugal solicita assistência ao Mecanismo, pela primeira vez nesse ano:

- ✓ Às 3h44m Portugal solicita 1 Módulo de meios aéreos compostos por 2 aviões “*Canadair*”;
- ✓ Às 6h01m França disponibiliza 1 Módulo com 2 aviões “*Canadair*” 1 avião “*Beechcraft*” que constituíam a reserva voluntária.
- ✓ Às 10h30m Portugal solicita 2 Módulos de meios aéreos compostos por 4 aviões de combate aos incêndios.
- ✓ Às 10h59m Espanha oferece 1 módulo composto por 2 meios aéreos “*Air Tractors*” e às 12h55m Itália disponibiliza 1 Módulo composto por 2 aviões “*canadairs*”;
- ✓ Às 14h56m Portugal solicita dois Módulo de operacionais de combate a incêndios que é disponibilizado às 16h27m por Espanha. Às 17h30m, do dia 18 de junho, França inicia as primeiras descargas em Pedrógão Grande.

Ao mesmo tempo, Portugal solicita a Espanha, ao abrigo dos Acordos de Cooperação Bilaterais, 2 Módulos compostos por veículos e 105 elementos operacionais.

Acompanhou esta missão um oficial de ligação do Mecanismo e, entre os dias 18 e 25 de junho foram efetuadas 747 descargas por parte dos 6 meios aéreos disponibilizados por Espanha, Itália e França (Anexo 10).

Neste ano, o Mecanismo deparou-se com um conjunto de desafios que puseram à prova a sua capacidade de atuação. Registou-se um longo período contínuo de perigo de incêndio

⁴⁹ Copernicus é o Programa de Observação da Terra da União Europeia, olhando para o nosso planeta e o seu ambiente para o benefício final de todos os cidadãos europeus. Disponível em: <https://www.copernicus.eu/en/services>

muito alto e extremo, na maioria dos países do mediterrâneo, que levou a que alguns países solicitassem a sua assistência no mesmo espaço de tempo provocando um impacto significativo na disponibilidade de meios aéreos uma vez que, as horas de voo estavam esgotadas, as aeronaves necessitavam de tempo para recorrerem a operações de manutenção obrigatórias ou necessidades de paragem para descanso dos pilotos. Em meados de agosto, cerca de 25% a 50% da frota nacional era reportada como não disponível. Esta indisponibilidade por parte dos meios aéreos levou a que alguns países passassem a usar outros tipos de ativos aéreos, incluindo helicópteros militares ou aviões agrícolas para cobrir lacunas críticas de capacidades.

A resposta do Mecanismo e dos Estados participantes mostrou-se forte numa fase inicial, mas depois demonstrou-se restrita devido à escassez de bens, escassez de meios aéreos e pilotos. Portugal beneficiou ainda da ajuda de Marrocos, através do Acordo de Cooperação Bilateral. No final acabou por beneficiar do Mecanismo, que tomou consciência da necessidade de reforçar a cooperação regional e apostar no treino de operações, quer aéreas quer terrestres, ao nível multinacional (Paralikas, 2017).

Em Portugal, entre 1 de janeiro e 16 de outubro de 2017 registaram-se 3 639 incêndios rurais e 12 974 fogachos que resultaram numa área ardida de 418 087 hectares. Comparados valores dos últimos 10 anos, 2017 registou menos 1% de ocorrências e mais 407% de área ardida, desde 2007. “O distrito mais afetado, no que respeita à área ardida, foi Coimbra com 104.744 hectares, cerca de 25% da área total ardida até à data, seguido de Castelo Branco com 52.718 hectares (13% do total) e de Viseu com 51.929 hectares (12% do total)”(ICNF, 2017). Até 16 de outubro de 2017 registaram-se cerca de 188 incêndios enquadrados na categoria de “Grandes Incêndios”⁵⁰ que queimaram cerca de 389.780 hectares de espaços florestais, cerca de 93% do total da área ardida.

Em 2017, o mês mais crítico no que respeita a incêndios rurais registou-se em outubro, com cerca de 3 234 incêndios rurais registados, cerca de 15,45% do total e 289 124 hectares de área ardida, cerca de 53,5% do total anual registado.

Em resposta ao pedido efetuado ao Mecanismo de Proteção Civil da União, realizado por Portugal em 12 de agosto, Espanha ofereceu duas aeronaves “*Airtractor*” da capacidade UE (FIREGUS), dois módulos de combate a florestas terrestres e uma aeronave “*Canadair*”. A solicitação foi parcialmente atendida, mas ainda seriam necessários dois módulos aéreos de combate à floresta. O primeiro módulo de combate a incêndios rurais terrestres (composto por

⁵⁰ Consideram-se grandes incêndios sempre que a área total afetada seja igual ou superior a 100 hectares (ICNF, 2017) disponível em http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dpci/Resource/doc/rel/2017/9-rel-prov-1jan-16out-2017_v2.pdf

113 pessoas e 25 veículos) e a aeronave “*Canadair*” começaram a operar às 10h00m do dia 13 de agosto. O módulo aéreo “*FIREGRUS*” chegou a Portugal no mesmo dia às 12h41m na base aérea de Proença-a-Nova e completou 15 quedas até o final do dia. Todos os ativos mencionados operaram na área de Ferreira do Zêzere. O segundo módulo de combate a incêndios florestais terrestres (composto por 15 pessoas e dois veículos) chegou a Portugal por volta das 19h30m em 13 de agosto e seria implantado em Vila De Rei, perto de Ferreira do Zêzere (ECHO DAILY FLASH, 2017).

- **Pedido de Assistência a 16 de outubro de 2017**

Entre os dias 14 e 16 de outubro de 2017 ocorreram em Portugal, incêndios rurais cuja extensão superou os anteriormente vividos, incluindo os incêndios ocorridos em 2003 e 2005. Os incêndios de outubro de 2017 provocaram 48 vítimas mortais devastando uma ampla área geográfica, 241 mil ha e provocando danos em 521 empresas, estimando-se custos de 245 milhões de euros e a perda de 4500 postos de trabalho em cerca de 30 municípios. Esta situação ocorreu num contexto meteorológico distinto dos incêndios de junho de 2017, devido à passagem do furacão *Ophelia*, que originou a ocorrência de ventos fortes e níveis humidade muito baixos numa altura em que estava a decorrer a fase Delta⁵¹. Ou seja, os meios de combate aos incêndios rurais já se encontravam numa fase mais reduzida do que a definida para os meses de verão, pelo que, o estado de alerta vermelho não influenciou no número de meios disponibilizados para o combate a eventuais incêndios de grandes dimensões (Comissão Técnica Independente, 2018).

A 15 de outubro de 2017, Portugal ativou um pedido de assistência ao Mecanismo a que respondeu a Itália com 2 aviões *canadairs*, que chegaram à base aérea do Montijo a 17 de outubro e foi igualmente ativado o sistema Copernicus com a produção de quatro mapas de satélite. Realidade idêntica estava a ocorrer na vizinha Espanha o que levou o Comissário Europeu, Christos Stylianides, a declarar que o Mecanismo estava preparado para dar resposta a Portugal e Espanha no combate aos fogos florestais expressando a sua solidariedade (Diário de Notícias, 2017). Foi também acionado o Acordo de Cooperação Bilateral com Marrocos, solicitando meios aéreos de combate a incêndios florestais.

⁵¹ Em 2017 estavam definidas do DECIF as seguintes fases: Alpha: 15 de janeiro a 14 de maio; Bravo: 15 de maio a 30 de junho; Charlie: 1 de julho a 30 de setembro; Delta: 1 de outubro a 30 de outubro; ECHO: 1 de novembro a 31 de dezembro. Disponível em http://www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/LEGISLACAONORMATIVOS/OUTROSNORMATIVOSDIRETIVAS/Documents/DON_2_DECIF_2017.pdf

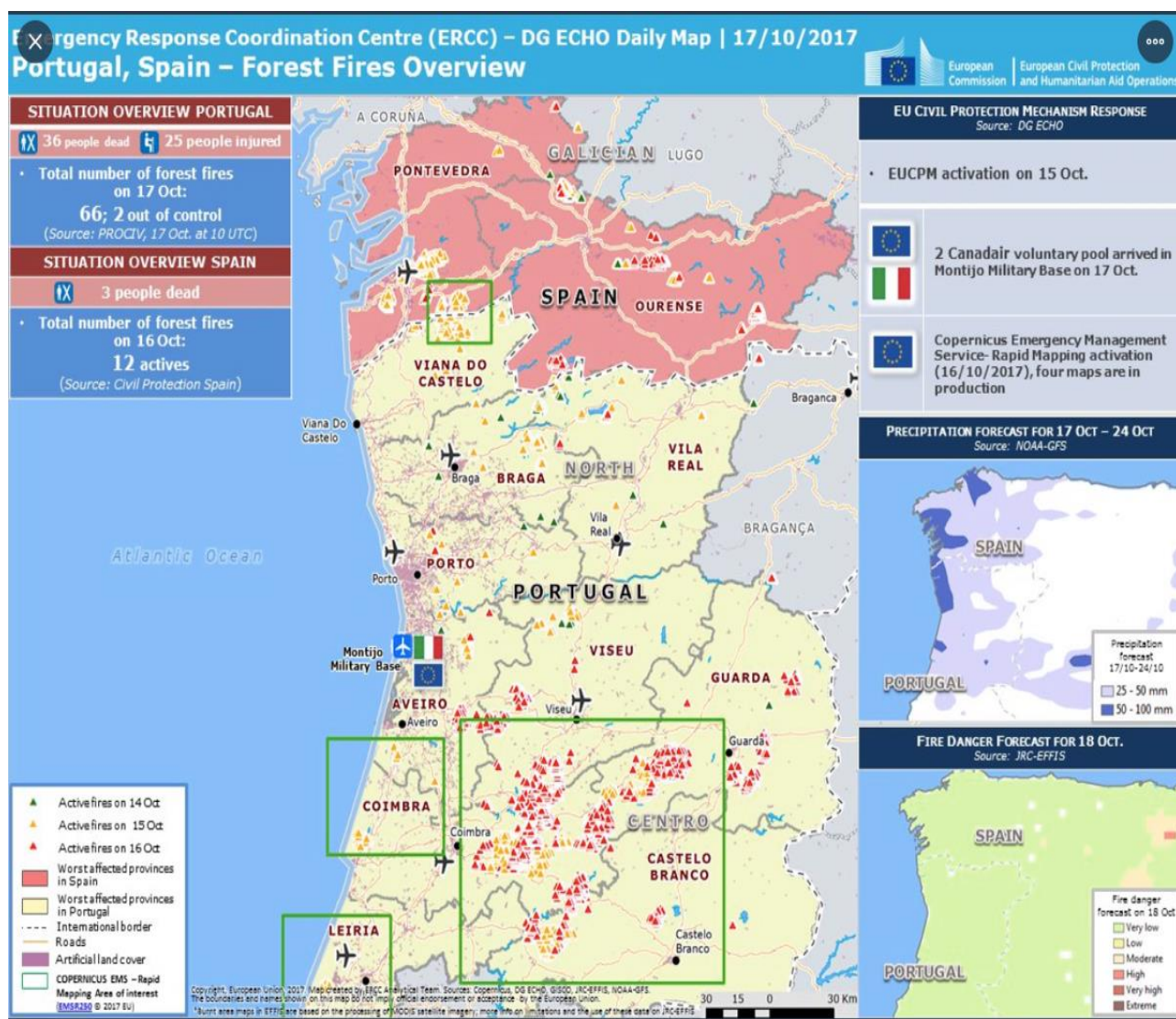


Figura 5-Pedido de assistência ao MEPC-DG-ECHO Mapa de 17/10/2017

Fonte: ERCC, 2017

Os casos de estudo aqui analisados debruçaram-se sob duas vertentes distintas, uma na intervenção do Mecanismo ao abrigo da ajuda internacional, Haiti em 2010 e Chile em 2017 e outra numa perspetiva nacional, respeitante aos pedidos de assistência de Portugal para fazer face aos incêndios rurais.

A missão do Haiti em 2010 desencadeou-se para fazer face à maior catástrofe natural da última década e obrigou à preparação de auxílio numa vertente multissetorial, constituindo um importante teste à capacidade de resposta da comunidade internacional, onde o Mecanismo operou, retirando daí importantes conclusões sobre a sua forma de atuação perante catástrofes de grande dimensão. Pela primeira vez haviam sido ativados Módulos nunca antes testados em cenário real, como foi o Módulo “PISARTE” e o Módulo de “Purificação de Água”. A Comissão Europeia atuou, numa primeira fase, no financiamento do transporte e assistência e,

posteriormente, no financiamento da ajuda humanitária que se tem prolongado no tempo. Portugal participou nesta missão, integrado no Mecanismo, com uma força conjunta, a “FOCON”, composta por diversos agentes de proteção civil nacionais, onde a sua principal missão incidia na montagem e operacionalização de um campo de desalojados.

A integração da força conjunta portuguesa com as restantes equipas internacionais, todas a atuarem ao mesmo tempo no terreno, permitiu aprofundar conhecimentos no domínio das ações de cooperação internacionais resultando numa mais-valia para a proteção civil nacional. Contudo, esta seria a primeira vez que se operacionalizava uma missão desta dimensão, com a intervenção quer do Mecanismo quer das Nações Unidas, pelo que, no final, o reconhecimento de eventuais falhas foi essencial para a continuação do redesenho do Mecanismo Europeu de Proteção Civil. Questões ligadas com segurança, formação e treino de técnicos especialistas, aperfeiçoamento do uso de informação, padronização de procedimentos operacionais que permitiam a interoperacionalidade das equipas, foram e continuam a ser, aspetos importantes e considerados pela Comissão Europeia no momento da aprovação de dotações orçamentais destinadas ao Mecanismo.

A nível nacional, Portugal tem vindo a registar Módulos financiados pelo Mecanismo e colocados à sua disposição, o que constitui uma mais-valia para o sistema nacional de proteção civil português ao nível da formação e elaboração de planos que permitam essa mesma certificação. Exemplo disso mesmo, foi a resposta dada por Portugal ao Mecanismo quando o Chile solicitou assistência internacional para fazer face aos incêndios rurais que ocorriam no país. Pela primeira vez, o Mecanismo tinha oportunidade de acionar Módulos Terrestres de combate a incêndios rurais e, num curto espaço de tempo, foi possível coordenar uma resposta conjunta. A operacionalização da missão portuguesa mostrou que, ao nível da proteção civil nacional existiam algumas fragilidades a que o país não tinha conseguido dar resposta, nomeadamente, a criação de passaportes de missão para os agentes de proteção civil e a reserva de equipamento de uso exclusivo do Mecanismo, situação que ainda persiste. Mas, a missão do Chile em 2017 também mostrou algumas fragilidades ainda sentidas por parte do Mecanismo, nomeadamente a dificuldade que este instrumento teve na adaptabilidade da missão no tempo, fator importante quando está em causa missões cuja previsibilidade da duração pode não ser possível. Contudo, o trabalho que o Mecanismo teve ao longo da sua vigência, na aprendizagem e implementação de medidas que pudessem suprimir fragilidades sentidas em teatros de operações, levou a que os esforços, em particular, na padronização de procedimentos resultassem no sucesso da missão desencadeada.

Da missão em causa, coube ao Mecanismo melhorar a sua capacidade de adaptação a missões de difícil previsibilidade quanto à sua duração e a Portugal, coube a missão de reconhecer a importância da emissão de passaportes de missão bem como a afetação exclusiva de equipamentos afetos a Módulos registados na Reserva Europeia de Proteção Civil, bem como procedimento de HNS, colocados em prática em 2019, no exercício internacional “*Cascade*”.

No que respeita aos pedidos de ajuda de Portugal ao Mecanismo, até dezembro de 2019, ocorreram todos no âmbito dos incêndios rurais⁵². Embora Portugal, todos os anos se veja confrontado com a questão dos incêndios, os anos 2003, 2005 e 2017 foram os mais intensos e devastadores. Dos casos de estudo aqui analisados, o trabalho de investigação permitiu dar resposta ao objetivo geral inicialmente proposto embora não na sua totalidade. Da pesquisa efetuada reconhece-se que, entre 2003 e 2017, um espaço temporal de 15 anos, as questões levantadas pela problemática dos incêndios rurais no âmbito da intervenção do Mecanismo, mantêm-se e respeitam essencialmente à falta de meios disponibilizados pelos Estados participantes quando confrontados com um pedido de assistência. E, esta situação agrava-se quando, os pedidos de assistência são feitos ao mesmo tempo, por diversos países. Para isso, concorreram o carácter voluntário que o Mecanismo se revestia, o financiamento disponibilizado para as operações em causa e a burocracia que dificultava uma ação imediata, levando Portugal a preferir, na maioria das vezes, recorrer aos Acordos de Cooperação Bilateral, em detrimento de um pedido de assistência ao Mecanismo.

Quando consultados os relatórios dos incêndios de 2003 e 2017 percebe-se que, 15 anos e 13 pedidos de assistência depois, não foram suficientes para que Portugal tomasse consciência da necessidade de aumentar a resiliência nacional perante os incêndios rurais. Os anos posteriores à crise financeira de 2008, seguida do resgate financeiro desencadeado pela Troika, foram também fatores “desmotivadores” da tomada de medidas que acrescentariam um peso financeiro ao Estado português, como se veio a verificar. Desta forma, Portugal enfrentou sempre os incêndios numa perspetiva reativa em vez de assumir e implementar políticas públicas assentes na prevenção e até mesmo na resposta.

Em 2003, a Comissão Europeia reconhecia, no seu relatório anual “*Forest Fires in Europe-2003 Fire Campaign*”, a inexistência de medidas de prevenção e preparação de resposta mencionando a importância das campanhas informativas junto das populações, a necessidade de formação dos bombeiros e de outros agentes de proteção civil, reconhecendo a perda de vidas humanas, fauna e flora destruídas e prejuízos económicos elevados. Esta conclusão pode

⁵² Em março 2020 Portugal solicitou assistência ao MEPC para repatriamento de portugueses residentes em Wham, China, fruto da pandemia COVID-19.

ser encontrada nos inúmeros relatórios, artigos de opinião ou artigos académicos, relativos aos incêndios de 2017, 14 anos depois do fatídico ano de 2003.

Percebe-se que a Comissão Europeia acompanhou a tendência nacional de manter uma postura passiva, reativa e inconsequente ao longos de 15 anos, só reconhecendo, em 2017, a sua incapacidade de prestar assistência, em situações tão dramáticas como sejam os incêndios rurais. E, esse reconhecimento de incapacidade foi o despoletar para a alteração de uma legislação que se havia mostrado incapaz de satisfazer as necessidades de ajuda e solidariedade, perante situações de grandes catástrofes levando á elaboração de um projeto de alteração do Mecanismo, que foi aprovado no Parlamento Europeu em março de 2019, por maioria, com 27 votos a favor e um voto contra, cujo conceito de cooperação e solidariedade se mostrou distinto dos restantes países.

Este novo normativo assenta em medidas que reforçam o reconhecimento dos riscos nacionais que cada país enfrenta, bem como formas de os tornar mais resilientes, abandona o carácter voluntário da oferta de assistência com a criação do instrumento *rescEU* e chama a comunidade científica e académica para dentro do Mecanismo ao mesmo tempo que, responsabiliza os Estados aderentes pela não tomada de medidas preventivas previstas no quadro legislativo entretanto aprovado.

Da experiência vivida ao longo de dezoito anos, pode-se hoje afirmar que, se numa primeira fase ganhou a população necessitada, no final ganhou certamente o Mecanismo Europeu de Proteção Civil na partilha das experiências vividas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje, mais do que nunca, num mundo globalizado em constante mutação, a Europa deve fazer face a novos desafios. A mundialização da economia, a evolução demográfica, as alterações climáticas, o provisionamento energético ou ainda as novas ameaças que pesam sobre a segurança, são alguns dos desafios com que a Europa do século XXI se confronta (Albuquerque, 2009). Numa altura em que o mundo deixava de ser bipolar e, na ausência de uma entidade hegemônica mundial, os Estados viram-se forçados a cooperarem criando relações de uma crescente interdependência. No âmbito das Teorias das Relações Internacionais surgem novas ramificações teóricas inspiradas nas teorias clássicas vigentes, o realismo e o liberalismo, como é o caso da teoria dos regimes, de cariz liberal, e cuja cooperação é vista como a única forma de manutenção da paz, bem-estar e justiça. As organizações internacionais passam a desempenhar um papel importante, influenciador dos Estados, através da partilha de informação e levando ao cumprimento de normas e ao aumento da cooperação. No entanto, os regimes apenas podem existir em áreas onde a cooperação é possível, como é o caso da Ajuda Humanitária e Proteção Civil, matérias passíveis de gerar consensos entre os Estados, no campo internacional, que se traduzem na criação de mecanismos fruto de acordos internacionais.

A Europa percebeu que o seu principal objetivo deveria assentar na capacidade de firmar a segurança dos seus cidadãos e o instrumento capaz de fazer concretizar esse objetivo era o Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, criado em 2001, e que visava o reforço da cooperação na UE e facilitava a coordenação entre os 34 países participantes. Um instrumento de cooperação internacional, assente na prevenção e preparação, para atuar em situações de catástrofes naturais ou de origem humana e que constituía a maior expressão de solidariedade europeia, revestindo-se de um modelo único no mundo.

Em 2007, quando o Tratado de Lisboa foi aprovado, a cooperação e solidariedade foram reforçadas através da inscrição de vários artigos, que permitiam fortalecer o projeto europeu através destas premissas. A Cláusula de Solidariedade, inscrita no artigo 222º, constitui um reconhecer da importância que a solidariedade e cooperação assumem no projeto europeu. São traçadas novas competências no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, numa altura em que emergem novas ameaças e a proteção civil, é incluída nesta, que constitui o 2º pilar do projeto europeu. *Steakholders* e Governos discutem a noção de solidariedade e de que forma é que ela se pode revestir e atuar para tornar uma Europa mais forte, com Estados-Membros mais resilientes, capazes de proteger os seus cidadãos. É neste sentido, que o Mecanismo Europeu de Proteção Civil ganha importância, ao reconhecer que, isoladamente, os Estados-Membros

ficariam vulneráveis perante um acontecimento de catástrofe natural ou de origem humana e, só mediante a cooperação entre eles, seria possível fazer face aos desafios de segurança no contexto da gestão civil de crises que se adivinhavam vir a acontecer, num futuro próximo. Entre anos que foram catastróficos, quer no sentido de perdas de vidas humanas, fauna e flora, quer no sentido das consequências económicas que uma situação de catástrofe pode desencadear, os Estados-Membros da UE e os Estados participantes no Mecanismo debruçaram-se sobre a questão da cooperação e da solidariedade. Se para uns a solidariedade se traduzia na quantidade de ajuda disponibilizada a um Estado que pede assistência para fazer face às consequências de uma catástrofe, para outros a solidariedade é vista como a tomada de medidas que tornem os Estados mais capazes e resilientes para enfrentarem uma situação de catástrofe, quer seja natural ou de origem humana. E o debate foi-se desenrolando ao longo da vigência do Mecanismo, até a Europa perceber que as catástrofes naturais ou de origem humana poderiam ocorrer em qualquer parte do território, tinham deixado de privilegiar o Sul salvaguardando os países do Norte e que, perante situações de emergência, tinham contornos transfronteiriços onde ninguém, isoladamente, teria capacidade de ter reação eficaz e eficiente, nomeadamente a própria Europa na figura do Mecanismo. E, foi isso mesmo que aconteceu nos anos 2017 e 2018, aquando dos incêndios rurais que deflagraram em Portugal e na Grécia, mas também na Suécia, Finlândia e outros países que até então, nunca haviam tido a necessidade de solicitar assistência ao Mecanismo. O carácter voluntário de que o Mecanismo se revestia mostrou-se ineficiente e incapaz de dar uma resposta rápida e eficaz em situações em que mais do que um país sofria, ao mesmo tempo, de situações de catástrofe.

Assente nos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, o Mecanismo passa a ter uma abrangência na tomada de políticas que focam todo o processo de proteção civil: Prevenção, Preparação e Resposta, ao mesmo tempo que cria instrumentos financeiros e materiais capazes de socorrer vários Estados ao mesmo tempo, abandona o carácter voluntário de envio de meios para o território afetado ao financiar a sua aquisição e parte da sua manutenção e responsabiliza o Estados pela não tomada de medidas/políticas assentes na prevenção de catástrofes nomeadamente, a gestão do risco. Torna-se assim, num instrumento menos burocrático e caminha para uma concretização assente numa maior eficácia na rapidez de resposta e eficiência na alocação dos recursos disponibilizados.

Dos casos de estudo aqui apresentados, percebe-se existir uma evolução positiva ao nível da formação dos agentes de proteção civil, do aumento da capacitação das organizações que compõem o sistema de proteção civil e no aumento dos instrumentos colocados à disposição do Mecanismo por parte dos Estados que o compõem. Ao nível da formação de peritos o

Mecanismo tem feito um trabalho exemplar, ao chamar agentes de proteção civil dos diversos Estados, afim de lhes proporcionar capacidades de resposta integrada neste instrumento, contudo, reconhece a falta de acompanhamento na formação contínua destes agentes e transpõe para a nova legislação medidas que visem colmatar essa falha. Cria instrumentos financeiros que possibilitam os Estados adquirirem novas capacidades de resposta, integrando o *rescEU* e retirando o carácter voluntário na prestação de assistência. Chama à responsabilidade dos Estados na elaboração de estudos de risco e a criação de políticas que possam diminuir os danos decorrentes de catástrofes naturais ou de origem humana. Impõe a “prestação de contas” por parte dos mesmos, de medidas tomadas no âmbito da gestão civil de crises e chama a ciência, a investigação e o conhecimento académico para dentro do Mecanismo com objetivo de o dotar de instrumentos de resposta capazes de se adaptarem às diferentes realidades dos países que dele fazem parte. Reconhece as alterações climáticas como fator potenciador de novas catástrofes e colabora com as Nações Unidas no sentido de se comprometer com os objetivos traçados pelo Acordo de Paris.

Das entrevistas realizadas, conclui-se que o Mecanismo garantiu, quase sempre, os meios de resposta adequados às necessidades sentidas no que respeita aos incêndios rurais que decorreram em Portugal. Contudo, nem sempre em número suficiente e, o carácter burocrático que caracterizava a anterior legislação, era muitas vezes ponderado no momento de escolher entre pedir assistência ao Mecanismo ou solicitar ajuda ao abrigo dos Acordos de Cooperação Bilaterais, mais céleres e com formato menos burocrático.

Constata-se também que, Portugal nem sempre usou todos os instrumentos disponibilizados pelo Mecanismo, nomeadamente a figura do pré-posicionamento de meios em situações iminentes de ocorrência de catástrofes, em particular os incêndios rurais e que, o fato da última decisão de pedido de assistência ser da responsabilidade do Governo, leva a que nem sempre a decisão operacional seja coincidente com a decisão política.

O objetivo geral desta dissertação visa dar resposta à com a questão: de que forma pode o Mecanismo Europeu de Proteção Civil constituir um instrumento de cooperação internacional no combate aos incêndios rurais, disponibilizando uma capacidade de resposta flexível e adequada levando em consideração cada realidade nacional? Pois bem, o Mecanismo percebeu que existiam lacunas no auxílio dos Estados perante situações de combate aos incêndios rurais. Estes ocorriam sobretudo no Sul da Europa, que comungam das mesmas condições meteorológicas nas mesmas alturas do ano, para além dos estudos sobre alterações climáticas apontarem para o aquecimento global desta região da Europa mas também poderem provocar alterações meteorológicas igualmente propícias a incêndios rurais no Norte. Posto isto, a

Comissão Europeia preocupou-se em encontrar capacidades de resposta aos incêndios rurais em todas as fases que compõem o processo de proteção civil: na prevenção ao financiar estudos e políticas nacionais para tornar cada Estado mais capaz de fazer face aos incêndios rurais e tornar as populações mais resilientes promovendo campanhas de sensibilização e informando as populações sobre comportamentos a ter perante o risco, exemplo da campanha que decorre em Portugal “Aldeias Seguras”. Na preparação da resposta o Mecanismo reforçou as dotações financeiras destinadas a exercícios conjuntos de forma a harmonizar procedimentos de combate a incêndios rurais. Na resposta, o Mecanismo foi claro na sua intenção de promover meios de resposta disponíveis ao criar um conjunto de capacidades financiadas pela Comissão Europeia na figura do Mecanismo, baseadas nos diversos países que as adquiram, mas de carácter obrigatório na disponibilização dessas mesmas capacidades, *o rescEU*.

O Mecanismo também reconheceu o carácter burocrático com que se revestia e agilizou procedimentos, reconheceu o papel dos Acordos de Cooperação Bilaterais celebrados entre os países dando-lhes também alguma dotação financeira de forma a promover a sua operação.

No momento da conclusão desta dissertação, o novo modelo adoptado pelo Mecanismo ainda se encontra em implementação contudo, após a realização das entrevistas com elementos do Comando Operacional da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, percebe-se que algumas lições foram aprendidas e que os Estados estão agora mais capacitados, quer ao nível de meios, quer ao nível de resiliência e reconhecimento da necessidade de solicitar assistência ao Mecanismo no momento certo, de forma a evitar que situações como as que ocorreram em 2003 e 2017 não se tornem a repetir.

Importante salientar que o Mecanismo Europeu de Proteção Civil é um instrumento de cooperação internacional que responde a situações que vão muito além do combate aos incêndios rurais. Neste trabalho de investigação escolhemo-los por serem a única razão pela qual Portugal solicitou, no período em análise, assistência ao Mecanismo. Contudo, através do caso de estudo da Missão do Haiti 2010 percebemos as diversas competências que compõem as forças integrantes de proteção nacional, que assentam na interdisciplinaridade que existe dentro do sistema de proteção civil, capacitando cada equipa de socorro para uma determinada natureza de catástrofe, onde o Mecanismo também tem tido uma resposta, sobretudo no campo da ajuda internacional a par das Nações Unidas.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, J. G. - **Política Europeia de Segurança e Defesa**. [Em Linha]. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009 [Consult. 2 nov. 2019]. Disponível em: https://eg.uc.pt/bitstream/10316/13361/1/Tese_mestrado_José%20Gonçalves%20Albuquerque.pdf

ALMEIDA, Filipa – **EU criou sistemas de combate a catástrofes naturais mas só aderiram sete países**. [Em Linha]. Lisboa: Executive Digest, 8 de out. 2019[Consult. 24 nov. 2019]. Disponível em: <https://executivedigest.sapo.pt/ue-criou-sistema-de-combate-a-catastrofes-naturais-mas-so-aderiram-sete-paises/>

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – **Estudo Comparado sobre incêndios florestais e proteção civil**. [Em Linha]. Lisboa: 2014. [Consult. 12 dez. 2019]. Disponível em: http://app.parlamento.pt/upload/Comunicar/Anexos/2014/Incend_Prot_Civil.pdf

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL – **Aldeia Segura, pessoas seguras: Guia de Apoio à implementação**. [Em Linha]. Lisboa: ANPC, 2018. [Consult. 24 nov. 2019]. Disponível em: <http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/Guia%20de%20Apoio%20a%20Implementacao%20Web.pdf>

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL – **Relatório Missão Haiti 2010**. Lisboa: ANPC, 2010.

AUTORIDADE NACIONAL DE EMERGÊNCIA E PROTEÇÃO CIVIL – **Diretiva Operacional nacional – Cascade’19: exercício Europeu de Proteção Civil**. [Em Linha]. Lisboa: ANEPC, 2019. [Consult. 24 nov. 2019]. Disponível em: http://www.prociv.pt/bk/PROTECAOCIVIL/LEGISLACAONORMATIVOS/OUTROSNORMATIVOSDIRETIVAS/Documents/DON_CASCADE19_abril2019_www.pdf

BARA, Corinne; DOKTOR, Christoph - **Focal Report 4Risk Analysis Cooperation in Civil Protection: EU, Spain, and the UK**. [Em Linha]. Zurique: Crisis and Risk Network (CRN)Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, CRN Report, 2010. [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/144633/Focal-Report-4-RiA.pdf>

BARNIER, Michel – **For a European civil protection force: european aid**. [Em Linha]. Bruxelas: 2016. [Consult. 6 dezembro 2020]. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf

BENGTSSON, Louise, BORG, Stefan, RHINARD, Mark - **European security and early warning systems: from risks to threats in the European Union’s health security sector**. [Em Linha]. Estocolmo: European Security, 2017. [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2017.1394845>

BERNARDINO, Luís Manuel Brás – **A Cooperação para a Segurança no Contexto das Relações Internacionais: Do Realismo ao Construtivismo**. [Em Linha]. Lisboa: Sociedade de geografia de Lisboa, Comissão de Relações Internacionais, 2012. [Consult. 20 març. 2020].

Disponível em: http://www.socgeografialisboa.pt/wp/wp-content/uploads/2010/01/A-COOPERA%C3%87%C3%83O-INTERNACIONAL-NO-CONTEXTO-DAS-RELA%C3%87%C3%95ES-INTERNACIONAIS-DO-REALISMO-AO-CONSTRUTIVISMO-v_SGL_2014.pdf

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco – **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª Edição, Vol. 1, 1983. ISBN: 85-230-0308-8

BOENO, Raul Kleber Souza; FERRÃO, João – **Alterações Climáticas e ordenamento do território em estratégias de segurança**. [Em Linha]. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2016. ISSN: 2182-2999 [Consult. 2 out. 2019]. Disponível em: http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_221_art02.pdf

BOIN, Arjen; EKENGREN, Magnus; RHINARD Mark; - **Protecting the European Union Policies, Sectors and Institutional Solutions**. [Em Linha]. Estocolmo, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/34369326/Protecting_the_European_Union_policies_sectors_and_institutional_solutions

BOIN, Arjen; RHINARD Mark; EKENGREN, Magnus - **Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity**. [Em Linha]. Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 22 n.º 3, 2014. DOI: 10.1111/1468-5973.12052 [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12052>

BOIN, Arjen; BUSUIOC, Madalina; GROENLEER, Martijin - Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model? [Em Linha]. Wiley Online Library, Regulation & Governance, Vol. 8, Issue 4, pp. 418-436, 2014.

BOSSONG, Raphael; HEGEMAN, Hendrik - **EU internal security governance and national risk assessments: towards a common technocratic model?** [Em Linha]. European Politics and Society, vol. 17, Issue:2, pp. 226-241, 2016. [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2016.1120990> [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rego.12035>

BOSSONG, Raphael; RHINARD, Mark - **European internal security as a public good**. [Em Linha]. Estocolmo: European Security, n.º 22:2, pp. 129-147, 2013. DOI: 10.1080/09662839.2012.727181. [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2012.727181>

BRANDÃO, Ana Paula - **Vinte anos depois: mapeando o quadro teórico e a agenda de pesquisa dos estudos de segurança**. [Em Linha]. Lisboa: OBSERVARE 1st International Conference, novembro 2011. [Consult. 20 julho 2020]. Disponível em: http://observare.ual.pt/conference/images/stories/conference%20images%20pdf/S1/Ana_Paula_Brandao.pdf

BREMBERG, Niklas; BRITZ, Madalena - **Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection**. [Em Linha]. SAGE Publications, Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 44(3): pp. 288-308, 2009. DOI: 10.1177/0010836709106217. [Consult. 10 abril 2020]. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010836709106217>

BREMBERG, Niklas - **Security, Governance and Community beyond the European Union: Exploring Issue-Level Dynamics in Euro- Mediterranean Civil Protection**. [Em Linha]. Estocolmo: Stockholm University Library, 15:2, pp. 169-199, junho 2010. DOI: 10.1080/13629395.2010.485039 [Consult. 25 abril. 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13629395.2010.485039>

BUZAN, Barry - **People, States and Fear: na agenda for international security studies in post-cold war era**. Second Edition. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS (CRED) – **Natural Disasters 2018: An Opportunity to prepare**. [Em Linha]. Bruxelas: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute Health and Society UClouvain, 2019. [Consult. 20 nov. 2019]. Disponível em: <https://www.emdat.be/publications>

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM (2001) 707 final): **Proteção Civil – Estado de alerta preventivo contra eventuais emergências**. [Em Linha]. Bruxelas: EUR-Lex, 2001. [Consult. 15 nov. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0707&from=PT>

_____ - Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM (2002) 302 final): **Protecção civil - Progressos registados na execução do programa de prevenção de eventuais emergências**. [Em Linha]. Bruxelas: EUR-Lex, 2002. [Consult. 17 nov. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0302&from=EN>

_____ - Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM (2005) 137 final): **Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil**. [Em Linha]. Bruxelas: EUR-Lex, 2005. [Consult. 17 nov. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0137&from=FR>

COMISSÃO EUROPEIA, DG-ECHO – **Haiti: from emergency relief to development**. [Em Linha]. Bruxelas, 2017. [Consult. 17 nov. 2019]. Disponível em: https://ec.europa.eu/echo/blog/haiti-emergency-relief-development_en

_____ Forest Fires in Europe: 2003 fire campaign. [Em Linha]. Bruxelas, 2004. [Consult. 12 nov. 2019]. Disponível em: https://effis.jrc.ec.europa.eu/media/cms_page_media/40/05-forest-fires-in-europe-2003-fire-campaign.pdf
emergências. (C. d. Europeias, Ed.) Bruxelas.

COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE- **Avaliação dos Incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental**. [Em Linha]. Lisboa: Assembleia da República, março de 2018. [Consult. 2 abril 2020]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf>

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União**

Europeia»[COM (2017) 772 final — 2017/0309 (COD)] (2019/C 62/37) [Em Linha]. Bruxelas, fevereiro 2019. [Consult. 24 out. 2019]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.062.01.0231.01.POR&toc=OJ:C:2019:062:TOC)

[content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.062.01.0231.01.POR&toc=OJ:C:2019:062:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.062.01.0231.01.POR&toc=OJ:C:2019:062:TOC)

CONCEIÇÃO, Desiane da; VALDEVINO, Viana de Santana – **A concepção de regimes na política internacional à luz das teorias de relações Internacionais**. Brasília: Universidade de Relações Internacionais, Vol. 14, N.º 1, pp. 61-69, jan/junho2016. DOI: 10.5102/uri.v14i1.3638

COSTA, José Duarte (2020, 20 janeiro). Entrevista realizada pela autora em Carnaxide.

CRUZ, M. (2020, 15 janeiro). Entrevista realizada pela autora em Carnaxide.

DECISÃO DO CONSELHO N.º 98/22/CE de 19 de dezembro de 1997- **que institui um programa de acção comunitária do domínio da protecção civil**. [Em Linha]. Jornal Oficial das Comunidades Europeias: L 8/20, 19 dezembro [Consult. 18 set. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0022&from=EN>

DECISÃO DO CONSELHO N.º 1999/847/CE de 9 de dezembro de 1999- **que cria um programa de acção comunitária no domínio da protecção civil**. [Em Linha]. Jornal Oficial das Comunidades Europeias: L 327/53, 9 dezembro [Consult. 22 set. 2019]. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/6042e5af-cfab-4f7e-af39-ea1c96d95c90/language-pt>

DECISÃO DO CONSELHO N.º 2001/792/CE, Euratom 23 de outubro de 2001 **que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil**. [Em Linha]. Jornal Oficial das Comunidades Europeias: L 297/7, 15 novembro [Consult. 09 set. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:297:0007:0011:PT:PDF>

DECISÃO DO CONSELHO N.º 2007/779/CE, Euratom, 1 de dezembro de 2007- **que estabelece um Mecanismo Comunitário no domínio da Protecção Civil (reformulação)**. [Em Linha]. Jornal Oficial da União Europeia: L 314/9, 1 de dezembro [Consult. 10 set. 2019]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779(01)&from=PT)

DECISÃO DO CONSELHO N.º 2007/162/CE, Euratom, de 5 de março de 2007- **que institui um Instrumento Financeiro para a Protecção Civil**. [Em Linha]. Jornal Oficial da União Europeia: L 71/9, 10 de março [Consult. 25 set. 2019]. Disponível em: <https://op.europa.eu/ga/publication-detail/-/publication/dbb5744b-5cd4-482c-b5b6-3abe59291a64/language-pt>

DECISÃO N.º 1313/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativa a um **Mecanismo de Protecção Civil da União Europeia**. [Em Linha]. Jornal Oficial da União Europeia: L 347/924, 20 dezembro [Consult. 09 set. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=EN>

DECISÃO(EU) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de março de 2019- **que altera a Decisão n.º 1313/2013/EU relativa a um Mecanismo de Protecção Civil da União**

Europeia. [Em Linha]. Jornal Oficial da União Europeia: L 771/1, 20 março [Consult. 09 set. 2019]. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/39136c08-4ade-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>

DRE – LEI N.º 27/2006 – **Lei de Bases da Proteção Civil.** [Em Linha]. Diário da República n.º 126/2006, Série I de , 3 de julho [Consult. 10 dez. 2019]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/69738106/202003170657/69973248/diploma/indice>

_____**DECRETO-LEI N.º 49/2003 DE 25 MARÇO - Cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Proteção Civil.** [Em Linha]. Diário da República n.º 71/2003, Série I-A, 25 março [Consult. 10 dez. 2019]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/231117/details/normal?q=Decreto-lei+n.%C2%BA%2049%2F2003>

_____**DECRETO-LEI N.º 45/2019 DE 1 ABRIL – Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil.** [Em Linha]. Diário da República n.º 64/2019, Série I de 1 de abril [Consult. 10 dez. 2019]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/121748967/details/normal?q=Decreto-lei+n.%C2%BA%2045%2F2019>

MARTÍN, Juan Picos; RIBA, Marc Castellnou; SILVA, António J.S. Rocha da - Cooperação transfronteiriça na prevenção e extinção de incêndios florestais no Eixo Atlântico. [Em Linha]. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2018. ISBN: 978-989-54217-0-1 [Consult. 20 jan 2020]. Disponível em: <https://www.eixoatlantico.com/pt/listado-publicaciones/3448-cooperacao-transfronteirica-na-prevencao-e-extincao-de-incendios-florestais-no-eixo-atlantico>.

EKENGREN, Magnus; MATZÉN, Nina; RHINARD Mark; SVANTESSON, Monica - **Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection.** [Em Linha]. Suécia: European Integration, Vol. 28, N.º 5, pp. 457–476, 2006. ISSN: 0703-6337 [Consult. 26 abril 2020]. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330600979672>

ESTEVES, João Amorim – **Estudos de direito internacional: formação e evolução do conceito de segurança.** [Em Linha]. Lisboa: Universidade Lusíada, coleções (ULL-FD) LD, s. 5, n. 12, 2014. 6337 [Consult. 12 julho 2020]. Disponível em: www.hdl.handle.net/11067/1684

FEC – **Relatório de Segurança e Desenvolvimento.** [Em Linha] Lisboa: Fundação Fé e Cooperação, 2017 [Consult. 16 julho 2020]. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/estudo-seguranca.pdf>

FONDATION ROBERT SCHUMAN – **The European Union and Crisis Management.** [Em Linha]. Bruxelas: Fondation Robert Schuman, European Issue n.º 22, 2006. [Consult. 20 março 2020]. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0022-the-european-union-and-crisis-management>

FREEMAN, R.; REED, DL. - **Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance.** [Em Linha]. California: California Management Review, 1983. DOI: 10.2307/41165018 [Consult. 5 out. 2019]. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/238325277_Stockholders_and_Stakeholders_A_New_Perspective_on_Corporate_Governance

GOURLEY, Catriona; HELLY Damien; IOANNIDES, Isabelle; KHOL, Radek, NOWAK, Agnieszka; SERRANO, Pedro – **Civilian crisis management: The EU way**. [Em Linha]. Paris: Institute for security Studies (ISS), Chaillot Paper n.º 90, 2006. ISBN: 92-9198-093-5 [Consult. 2 jan. 2020]. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp090_0.pdf

GROUP u.r.d. - **BEYOND EMERGENCY RELIEF IN HAITI**. [Em Linha]. Plaisians: European Commission, janeiro 2011. [Consult. 12 fev. 2020]. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E8A7F0BAF073FACC852578260059134B-Full_Report.pdf

HOLLIS, Simon - **The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance**. [Em Linha]. UK: SAGE Journals, Cooperation and Conflict, n.º 45, pp. 312-330, 2010. DOI: 10.1177/0010836710378071 [Consult. 23 abril 2020]. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010836710378071>

IASC- **Haiti Earthquake Response, 6 Month Report**. [Em Linha]. Nações Unidas, junho 2010. [Consult. 23 abril 2020]. Disponível em: https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Haiti/IASC-Haiti_6Mos_Review_USA-2010-005-1.pdf

ICNF – **Relatório Provisório de Incêndios Florestais: 2017**. [Em Linha]. Lisboa: ICNF, 2017. 0010836710378071 [Consult. 18 jan 2020]. Disponível em: http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/rel/2017/9-rel-prov-1jan-16out-2017_v2.pdf

KRASNER, Stephen D. – **Causas Estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: regimes como variáveis intervenientes**. Curitiba: Revista de Sociologia, e Política Vol. 20, N.º 42, pp. 93-110, junho 2012.

LEITE, Christopher C. - **Cooperation in EU disaster response and security provision: circulating practice**. European Security. [Em Linha]. Ottawa: School of Political Studies, University of Ottawa, 2015. DOI: 10.1080/09662839.2015.1027767. [Consult. 15 abril 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1027767>

LINDBORG, Chris – **European Approach to Civilian Crisis Management- A BASIC Special Report on Roundtable**. [Em Linha]. Washington D.C. – Março, 2002 [Consult. 2 fev. 2020]. Disponível em: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European_Approaches_to_Civilian_Crisis_Management.pdf

MARTINS, J. A. Leal; LOURENÇO, Luciano - **Os riscos em Protecção Civil. Importância da análise e gestão de riscos para a Prevenção, o Socorro e ... a Reabilitação**. [Em Linha]. Lisboa: RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, 2009. [Consult. 20 dez. 2019]. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/13290>

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA – **Livro Branco dos Incêndios Florestais Ocorridos no Verão de 2003**. [Em Linha]. Lisboa: MAI, 2003. [Consult. 5 dez. 2019].

Disponível em:
http://www.bvvimioso.pt/pagina/uploads/files/pdfs/documentos/documentacao/livro_branco_fogos_florestais.pdf

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS Eva maria - **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A.,2003. ISBN: 85-224-3397-6

MENDES, Pedro Emanuel - A (re)invenção das relações internacionais na viragem do século. O desafio do construtivismo. [Em Linha]. Lisboa: IPRI, n.º 36, dezembro 2012. ISSN: 1645-9199. [Consult. 11 maio 2020]. Disponível em:
http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-91992012000400008&script=sci_arttext&tlng=en

MYRDAL, Sara; RHINARD, Mark – **The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?** [Em Linha]. Estocolmo: The Swedish Institute os International Affairs, 2010. ISBN: 978-91-7183-664-9 [Consult. 21 set. 2019]. Disponível em:
<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/the-european-unions-solidarity-clause-empty-letter-or-effective-tool-min.pdf>

MOREIRA, Adriano – **Teoria das relações Internacionais**. 5ª ed. Lisboa: Almedina, 2002. ISBN: 972-40-2700-7

NP 405-1. 1994, Informação e documentação - **Referências bibliográficas: documentos impressos**. Monte da Caparica: IPQ. 49 p.

NP 405-2. 1998, Informação e documentação - **Referências bibliográficas: Parte 2: Materiais não livro**. Lisboa: IPQ, 27 p.

NP 405-3. 2000, Informação e documentação - **Referências bibliográficas: Parte 3: Documentos não publicados**. Lisboa: IPQ, 15 p.

NP 405-4. 2002, Informação e documentação - **Referências bibliográficas: Parte 4: Documentos electrónicos**. Monte da Caparica: IPQ, 26 p.

NUNES, Isabel Ferreira - **Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu**. [Em Linha]. Lisboa: IDN 2012. [Consult. 18 dez. 2019]. Disponível em:
<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/ebriefing/Documents/Policy%20Papers/Op%C3%A7%C3%B5es%20de%20Cooperacao%20Multilateral%20no%20Contexto%20Europeu.pdf>

PARALIKAS, Apostolos – **Update on Forest Fires: 146th meeting of standing Forestry Committee**. [Em Linha]. Bruxelas: ERCC, setembro 2017. [Consult. 18 dez. 2019]. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=12916>

QUARANTELLI, E. L. – **Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters**. . [Em Linha]. Delaware: University of Delaware, Disaster Research Center, 2000. [Consult. 12 dez. 2019]. Disponível em:

<http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/673/PP301.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

RAMOS, Cláudia; MAIOR, Paulo Vila – **Perspectivas Teóricas sobre a Integração Europeia**. [Em Linha]. Lisboa: IPRI, Universidade Nova de Lisboa, 2007, pp. 104-116. [Consult. 10 out. 2019]. Disponível em: http://ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_08CRamosPVMaior.pdf

REALINHO, J. (2020, 12 março). Entrevista realizada pela autora em Carnaxide.

REGIS, André - **Intervenções humanitárias: o problema da cooperação internacional**. [Em Linha]. *Prim Facie*, 6(11), 53-63. [Consult. 6 maio 2020]. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/4399>

REIS, Liliana Domingues – **Política Comum de Segurança e Defesa: O Novo Desafio ao Processo de Integração da UE**. [Em Linha]. Braga: Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, 2014. [Consult. 5 març. 2020]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/36418>. Tese de Doutoramento

RESOLUÇÃO DO CONSELHO E DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS DOS ESTADOS-MEMBROS, REUNIDOS EM CONSELHO N.º 91/C 198/01 de 8 de julho de 1991- **relativa à melhoria da assistência mútua entre Estados-membros em caso de catástrofe natural ou tecnológica**. [Em Linha]. Jornal Oficial das Comunidades Europeias: N.º C 198/1, 8 de julho [Consult. 27 set. 2019]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41991X0727&from=EN>

RESOLUÇÃO DO CONSELHO E DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS DOS ESTADOS-MEMBROS, REUNIDOS EM CONSELHO N.º 2001/C 82/01 de 26 de fevereiro de 2001- **relativa ao reforço das capacidades da União Europeia no domínio da proteção civil**. [Em Linha]. Jornal Oficial das Comunidades Europeias: N.º C 82/1, 26 de fevereiro [Consult. 27 set. 2019]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42001X0313\(01\)&from=EM](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42001X0313(01)&from=EM)

RHINARD, Mark - **European Cooperation on Future Crises: Toward a Public Good?** [Em Linha]. Estocolmo: Review of Policy Research n.º 26, pp. 439-455, 2009. DOI: 10.1111/j.1541-1338.2009.00394.x. [Consult. 5 abril 2020]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46540596_European_Cooperation_on_Future_Crises_Toward_a_Public_Good

RHINARD, Mark; HOLLIS, Simon; BOIN, Arjen - **Explaining civil protection cooperation in the EU: the contribution of public goods theory**. [Em Linha]. European security, pp. 1-22, 2012. DOI: 10.1080/09662839.2012.716759. [Consult. 5 abril 2020]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2012.716759>

SAPO – **Portugal já acionou sete vezes mecanismo europeu de proteção civil**. [Em Linha]. Lisboa: Sapo, agosto 2016. [Consult. 5 abril 2020]. Disponível em: <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/portugal-ja-acionou-sete-vezes-mecanismo-europeu-de-protecao-civil>

SANTOS, Álvaro Moreira dos – **Segurança e Globalização: A perspetiva dos estudos críticos de segurança**. [Em Linha]. Lisboa: Proelium X, 2016 pp 107-114. [Consult. 5 junho

2020]. Disponível em: [file:///C:/Users/sonia.candeias/Downloads/8916-Texto%20do%20Trabalho-25369-1-10-20160329%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/sonia.candeias/Downloads/8916-Texto%20do%20Trabalho-25369-1-10-20160329%20(3).pdf)

SILVA, Fábio – **Relatório Final - Missão Chile**: 2017. Lisboa: ANPC, 2017

_____ (2020, 20 fevereiro). Entrevista realizada pela autora em Carnaxide.

THE INTERNATIONAL DISASTERS DATABASE – EM-DAT. [Em Linha]. Bruxelas: School of Public Health, Université catholique de Louvain, 2020. [Consult. 21 nov. 2019]. Disponível em: <https://www.emdat.be/>

TEIXEIRA, Nuno Severiano - **A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa**. Lisboa: Relações Internacionais [online], 2010, n.º 25, pp.21-29. ISSN 1645-9199.

TOMÉ, Luís (2010). "**Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais**". JANUS.NET *e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. . [Em Linha]. [Consult. 11 nov. 2019]. Disponível em: janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_voll_n1/pt_voll_n1_art3.html

TOMÉ, Luís – Segurança. In MENDES, Nuno Canas; COUTINHO, Francisco Pereira – **Enciclopédia das Relações Internacionais**. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2014, pp. 492-494. ISBN: 978-972-20-5505-5.

TORRES, Francisco; MAIOR, Paulo Vila - **A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia**. [Em Linha]. Lisboa: IPRI, 2013. ISSN: 1645-9199. [Consult. 11 maio 2020]. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000300011

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU - **Relatório Especial - Mecanismo de Proteção civil da União: a coordenação das respostas a catástrofes fora da EU tem sido geralmente eficaz**. [Em Linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016. ISBN: 978-92-872-6604-0 [Consult. 09 set. 2019]. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_33/SR_DISASTER_RESPONSE_PT.pdf

UNIÃO EUROPEIA - **Versões Consolidadas do tratado da União Europeia e do Tratado de Funcionamento da União Europeia**. [Em Linha]. Jornal Oficial da União Europeia: 2016/C 202/01, 7 junho. [Consult. 22 set. 2019]. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_pt_txt.pdf

UNIÃO EUROPEIA - **Estratégia de segurança interna da União Europeia — Rumo a um modelo europeu de segurança**. [Em Linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010. ISBN 978-92-824-2689-0 [Consult. 22 junho 2020]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>

VALENTE, Liliana – **Governo quer comprar aviões com 90% de financiamento europeu**. [Em Linha]. Lisboa: O Público, 5 nov. 2019. [Consult. 6 jan 2020]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/11/05/politica/noticia/governo-quer-comprar-avioes-90-financiamento-europeu-1892594>

VEIGA, João P. C.; ZACARELI, Murilo A. – **Regimes Internacionais: do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas.** São Paulo: História e Cultura, Franca Vol. 4, N.º 1, pp. 302-318, março 2015.

WENDT, Alexander – **Social Theory of International Politics.** [Em Linha]. Nova Iorque: Cambridge University Press (Virtual Publishing), 2003. ISBN: 0 511 02166 6 virtual (e-books.com edition) [Consult. 20 març. 2020]. Disponível em: <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Wendt-Social-Theory-of-International-Politics.pdf>

WIDMALM, Sten; PARKER, Charles; PERSSON, Thomas – **Civil Protection Cooperation in the European Union.** 1ª ed. Suíça: Springer Nature Switzerland AG, 2019. ISBN: 978-3-030-02857-2

XAVIER, Ana Isabel – **A união Europeia e a segurança Humana: reflexões conceptuais e desafios de operacionalização.** [Em Linha]. Braga: Universidade do Minho – Perspectivas-Portuguese Journal of Political Science and International Relations pp.27-44 [Consult. 20 junho 2020]. Disponível em: <file:///E:/A%20UE%20e%20a%20segurança%20humana-Ana%20Isabel%20xavier.pdf>

XAVIER, Ana Isabel Marques - **A União Europeia e a segurança humana: um ator de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? : análise e considerações prospetivas** [em linha]. Coimbra:[s.n], 2011. [Consult. 15 junho 2020]. Tese de doutoramento. Disponível na WWW:<<http://hdl.handle.net/10316/14516>>

UNIÃO EUROPEIA-ECHO. [em linha]. Bruxelas, 2020. [consult. A 15 março 2020]. Disponível em: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

Lista de Anexos

Anexo 1- Dados Estatísticos de ocorrências de catástrofes em Portugal entre 2000-2019

year	disaster type	occurrence	Total deaths	Injured	Affected	Homeless	Total affected	Total damage ('000 US\$)
2000	Storm	1	4	10		60	70	
2001	Flood	1	6			200	200	
2001	Wildfire	1						
2002	Flood	1	1			60	60	
2003	Extreme temperature	1	2696					
2003	Flood	1			36		36	
2003	Wildfire	1	14		150000		150000	1 730 000,00
2004	Drought	1						1 338 136,00
2004	Wildfire	1	2					
2005	Extreme temperature	1	462					
2005	Wildfire	1	15	136			136	1 650 000,00
2006	Extreme temperature	1	41					
2006	Flood	1			240		240	
2008	Flood	1	2		72	38	110	
2009	Extreme temperature	1						
2010	Extreme temperature	1						
2010	Flood	1	43	18	600		618	1 350 000,00
2010	Storm	1	3					270 000,00
2013	Storm	2	1	21	3900	46	3967	
2013	Wildfire	1	9					
2014	Storm	2	1	4	50		54	
2015	Flood	1	1					
2016	Wildfire	1	3		699	462	1161	157 000,00
2017	Wildfire	2	109	275	500	2700	3475	732 000,00
2018	Extreme temperature	1						
2018	Storm	1	2	28	60		88	115 500,00
2018	Wildfire	1		79	250		329	
		30	3415	571	156407	3566	160544	7 342 636,00

Fonte: EM DAT – 2019

Anos	Incêndio		Hectare (ha)			
	Incêndios rurais		Área ardida			
	Total	Florestais	Total	Povoamentos florestais	Matos	Agrícola
2000	x	34 107	159 605	68 646	90 958	x
2001	28 915	26 947	(R) 117 485	(R) 45 633	(R) 66 682	(R) 5 170
2002	28 993	26 576	130 849	65 164	59 323	6 362
2003	28 087	26 219	471 750	286 055	139 729	45 966
2004	27 829	22 165	151 370	56 271	73 796	21 302
2005	41 689	35 824	346 718	213 921	125 158	7 639
2006	(R) 24 242	20 444	(R) 83 171	(R) 36 328	(R) 39 744	(R) 7 099
2007	(R) 25 132	20 316	36 412	9 820	22 709	3 883
2008	18 958	14 930	19 897	5 461	12 009	2 427
2009	(R) 29 783	26 136	92 126	24 097	62 725	5 304
2010	26 113	22 027	140 953	46 053	86 201	8 699
2011	29 782	25 222	77 104	20 037	52 477	4 590
2012	25 352	21 176	117 985	48 023	61 312	8 650
2013	23 129	19 291	160 388	55 660	96 657	8 070
2014	9 388	7 067	22 820	8 724	11 129	2 967
2015	19 643	15 851	67 200	23 540	39 828	3 832
2016	16 104	13 261	167 807	77 491	83 697	6 620
2017	21 006	x	539 921	329 514	170 585	39 822
2018	12 273	x	44 578	21 941	19 486	3 151

Incêndios rurais e área ardida – Continente

Fontes de Dados: ICNF/MAAC

Fonte: PORDATA

Última actualização: 2020-01-15

Anexo 2-Listagem de legislação e outros documentos produzidos pela UE relativos ao MEPC

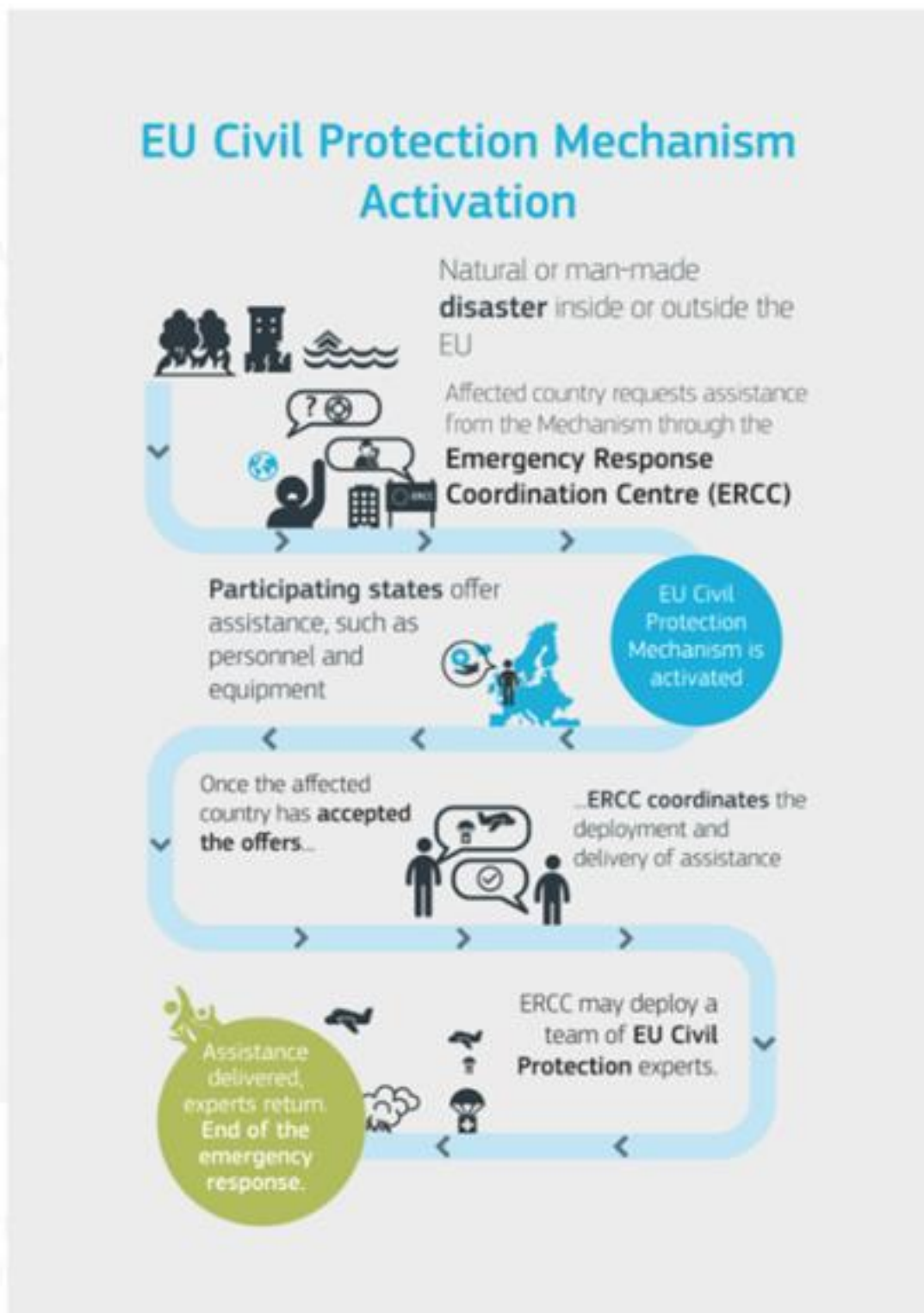
ANO	DATA	REF.º DOCUMENTO	DESCRIÇÃO	LINK DE ACESSO
1987	25/06/1987	87/C 176/01	relativa ao estabelecimento de uma cooperação comunitária em matéria de protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41987X0704&from=EN
1989	13/02/2019	89/C 44/03	relativa à evolução recente da cooperação comunitária em matéria de protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41989X0223&from=EN
1990	23/11/2090	90/C 315/02	relativa ao melhoramento da assistência mútua entre Estados-membros em caso de catástrofe natural ou provocada pelo homem	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41990X1214(01)&from=EN
1990	23/11/2090	90/C 315/01	relativa à cooperação comunitária em matéria de protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41990X1214&from=EN
1991	08/07/2091	91/C 198/01	relativa à melhoria da assistência mútua entre Estados-membros em caso de catástrofe natural ou tecnológica	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41991X0727&from=EN
1994	31/10/1994	94/C 313/01	relativa ao reforço da cooperação comunitária em matéria de protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41994X1110&from=EN
1997	19/12/1997	98/22/CE	que institui um programa de acção comunitária do domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0022&from=EN
1999	09/12/1999	1999/847/CE	que cria um programa de acção comunitária no domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0847&from=EN
2001	26/02/2001	2001/C 82/01	relativa ao reforço das capacidades da União Europeia no domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42001X0313(01)&from=EN
2001	23/10/2001	2001/792/EC	que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0792&from=EN
2001	02/11/2001	COM(2001) 707 final	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU Protecção civil - Estado de alerta preventivo contra eventuais emergências	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0707&from=EN
2002	28/01/2002	2002/C 43/01	destinada a reforçar a cooperação em matéria de formação no domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002G0216(01)&from=EN
2002	11/06/2002	COM(2002) 302 final	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU Protecção civil - Progressos registados na execução do programa de prevenção de eventuais emergências	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0302&from=EN
2002	19/12/2002	2003/C 24/03	sobre ajudas específicas em matéria de protecção civil às regiões ultraperiféricas e isoladas, às regiões insulares e de acesso difícil e às regiões pouco povoadas da União Europeia	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003G0131(01)&from=EN
2003	27/11/2003	2003/C 317/01	sobre o reforço da cooperação comunitária na área das operações de socorro da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XG1230(01)&from=EN
2003	22/12/2003	2004/C 8/02	relativa ao reforço da cooperação comunitária no sector da investigação em matéria de protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004G0113(01)&from=EN
2004	25/03/2004	COM(2004) 200	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Reforço da Capacidade de Protecção Civil da União Europeia	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0200&from=EN
2004	05/11/2004	14292/1/04 REV1	BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL 4/5 NOVEMBER 2004 PRESIDENCY CONCLUSIONS	https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil_prote/pdfdocs/hague_programme2_4.pdf
2004	20/12/2004	2005/12/CE	que altera a Decisão 1999/847/CE em relação à prorrogação do programa de acção comunitária no domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0012&from=EN

2005	13/01/2005	P6_TA(2005)0006	European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0006+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
2005	20/05/2005	COM(2005) 113 final	que institui um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0113&from=EN
2005	20/05/2005	COM(2005) 137 final	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Melhorar o Mecanismo Comunitário de Protecção Civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0137&from=EN
2005	08/09/2005	P6_TA(2005)0334	Natural disasters (fires and floods)	https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/pdffdocs/resolutionfiresandfloods_2005.pdf
2006	27/01/2006	COM(2006) 29 final	que estabelece um mecanismo comunitário no domínio da protecção civil (reformulada)	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0029&from=EN
2006	06/02/2006	A6-0027/2006	RELATÓRIO sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui um instrumento de preparação e de resposta rápida para emergências graves	http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/p6_a(2006)0027_p6_a(2006)0027_pt.pdf
2006	18/05/2006	P6_TA(2006)0223	Natural disasters - regional development aspects European Parliament resolution on natural disasters (fires, droughts and floods) - regional development aspects	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0223+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
2006	18/05/2006	P6_TA(2006)0222	Natural disasters - agricultural aspects European Parliament resolution on natural disasters (forest fires, droughts and floods) - agricultural aspects	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0222+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
2006	18/05/2006	P6_TA(2006)0224	Natural Disasters - environmental aspects European Parliament resolution on Natural Disasters (fires, droughts and floods) - environmental aspects	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0224+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
2006	MAY 06		For a European civil protection force: europe aid	http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/rapport_barnier_20060508_/rapport_barnier_20060508_en.pdf
2006	15/06/2006	106331/1/06 REV 1	CONSELHO EUROPEU DE BRUXELAS 15/16 DE JUNHO DE 2006 CONCLUSÕES DA PRESIDÊNCIA	http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/st10633-re01_12-15/st10633-re01_12-15pt.pdf
2006	06/09/2006		European Parliament resolution on forest fires and floods	https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/pdffdocs/jointmotionfiresandfloods_2006.pdf
2006	07/09/2006	P6_TA(2006)0349	Forest fires and floods European Parliament resolution on forest fires and floods	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0349+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN
2006	05/10/2006		For a European civil protection force: europe aid	http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/200/200610/20061005_hearing_barnieren.pdf
2007	05/03/2007	2007/162/CE, Euratom	que institui um Instrumento Financeiro para a Protecção Civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0162&from=EN
2007	08/08/2007	2007/606/CE	que define regras de execução das disposições em matéria de transporte da Decisão 2007/162/CE, Euratom do Conselho que institui um Instrumento Financeiro para a Protecção Civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0606&from=EN
2007	08/11/2007	2007/779/CE, Euratom	que estabelece um Mecanismo Comunitário no domínio da Protecção Civil (reformulação)	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0779(01)&from=EN
2007	20/12/2007	2008/73/CE, Euratom	que altera a Decisão 2004/277/CE, Euratom da Comissão que define regras de execução da Decisão 2007/779/CE, Euratom do Conselho que estabelece um mecanismo comunitário no domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0073&from=EN
2007	14/12/2007	SEC(2007) 1721	Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe	https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/pdffdocs/sec_1721_2007.pdf
2008	05/03/2008	COM(2008) 130 final	on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity	https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:EN:PDF

2010	29/07/2010	2010/481/EU	que altera a Decisão 2004/277/CE, Euratom da Comissão que define regras de execução da Decisão 2007/779/CE, Euratom do Conselho que estabelece um mecanismo comunitário no domínio da protecção civil	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0481&from=EN
2013	17/12/2013	1313/2013/Eu	relativa a um Mecanismo de Protecção Civil da União Europeia	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=EN
2017	17/02/2017	COM(2017) 78 final	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre os progressos realizados e as lacunas existentes na capacidade europeia de resposta a emergências	https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bbcbde6-f502-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en
2017	01/05/2017		Especial Eurobarometer 454 report	https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sp454_report_final_may_2017.pdf
2017	30/08/2017	COM(2017) 460 final	sobre a avaliação intercalar do Mecanismo de Protecção Civil da União para o período de 2014-2016	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0460&from=EN
2017	23/11/2017	2017/0309 (COD)	que altera a Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Protecção Civil da União Europeia	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0772&from=EN
2019	13/03/2019	2019/420	que altera a Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Protecção Civil da União Europeia	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0420&from=EN

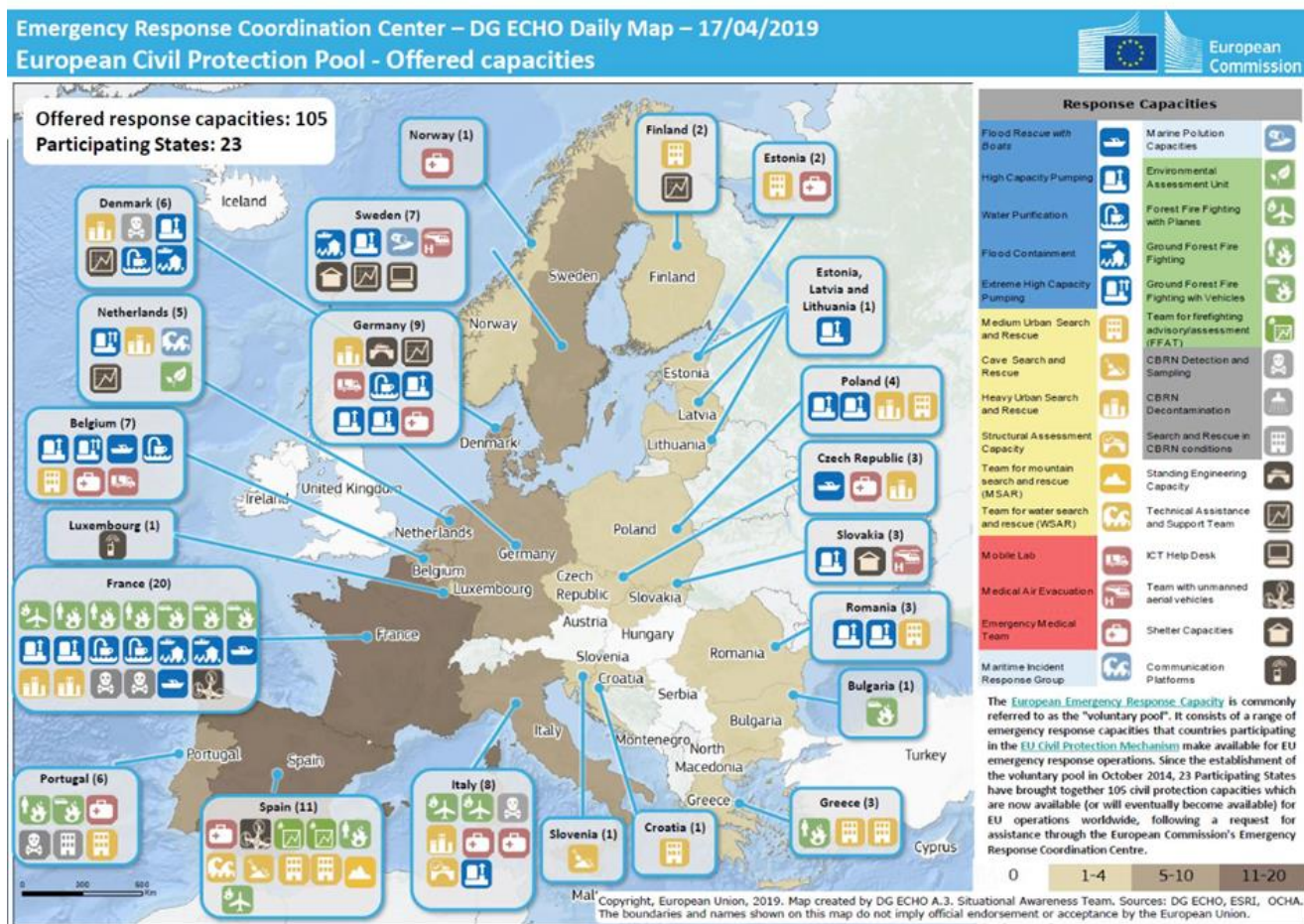
Fonte: Elaboração Própria

Anexo 3-Ativação do Mecanismo Europeu de Proteção Civil



Fonte: ERCC, 2019

Anexo 4- Reserva Europeia de Proteção Civil - Capacidades



Fonte: ERCC, 2019

24.1.2008

PT

Jornal Oficial da União Europeia

L 20/23

DECISÃO DA COMISSÃO de 20 de Dezembro de 2007

que altera a Decisão 2004/277/CE, Euratom da Comissão que define regras de execução da Decisão 2007/779/CE, Euratom do Conselho que estabelece um mecanismo comunitário no domínio da protecção civil

[notificada com o número C(2007) 6464]

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2008/73/CE, Euratom)

Requisitos gerais para os módulos de protecção civil europeus ⁽¹⁾

1. Bombeamento de elevada capacidade

Tarefas	— Capacidade de bombeamento: • em zonas inundadas; • para fornecimento de água destinada a apoiar o combate a incêndios.
Capacidades	— Capacidade de bombeamento com bombas móveis de média e elevada capacidade com: • uma capacidade geral mínima de 1 000 m³/hora e • uma capacidade reduzida que permita o bombeamento com um desnível de 40 metros. — Capacidade para: • operar em zonas e terrenos de difícil acesso; • bombear águas com lamas, contendo uma percentagem máxima de 5 % de elementos sólidos com partículas até 40 mm; • bombear água com uma temperatura máxima de 40 °C em caso de operações mais longas; • transportar água a uma distância de 1 000 metros.
Principais componentes	— Bombas de média e elevada capacidade. — Mangueras e acoplamentos compatíveis com diferentes normas, incluindo a norma Storz. — Pessoal suficiente para a execução da tarefa, se necessário de modo contínuo.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta. — Capacidade de mobilização durante um período até 21 dias.

2. Purificação de água

Tarefas	— Fornecer água potável, a partir de fontes de águas de superfície, de acordo com as normas aplicáveis e, no mínimo, ao nível das normas da OMS. — Efectuar o controlo da qualidade da água no ponto de saída dos equipamentos de purificação.
Capacidades	— Purificar 225 000 litros de água por dia. — Capacidade de armazenamento equivalente à produção de meio dia.

Principais componentes	— Unidade móvel de purificação de água. — Unidade móvel de armazenamento de água. — Laboratório móvel de campanha. — Acoplamentos compatíveis com diferentes normas, incluindo a norma Storz. — Pessoal suficiente para a execução da tarefa, se necessário de modo contínuo.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta. — Capacidade de mobilização durante um período até 12 semanas.

3. Operações de busca e salvamento em média escala em meio urbano

Tarefas	— Busca, localização e salvamento de vítimas ⁽¹⁾ nos escombros (como em edifícios desmoronados e em incidentes de transportes). — Prestação de primeiros socorros de salvamento, conforme necessário, até à transferência das vítimas para tratamento suplementar.
Capacidades	— O módulo deve ter a capacidade para executar as tarefas a seguir indicadas, tomando em consideração as orientações internacionais reconhecidas, como as orientações do INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group): • busca com cães treinados e/ou equipamentos técnicos de busca; • salvamento, incluindo elevação; • corte de betão; • cordas para utilização técnica; • escoramento básico; • detecção e isolamento de materiais perigosos ⁽²⁾; • dispositivos avançados de suporte de vida ⁽³⁾. — Capacidade para trabalhar no local 24 horas por dia durante 7 dias.
Principais componentes	— Gestão (comando, ligação/coordenação, planeamento, meios de comunicação/relatórios, avaliação/análise, protecção/segurança). — Busca (busca técnica e/ou busca com cães, detecção de materiais perigosos, isolamento de materiais perigosos). — Salvamento (quebra de materiais, abertura de brechas, corte, elevação e deslocação, escoramento, cordas para utilização técnica). — Cuidados médicos, incluindo cuidados a doentes, ao pessoal da equipa e aos cães de busca.
Auto-suficiência	— Pelo menos 7 dias de operações. — São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Operacional no país afectado no prazo de 32 horas.

⁽¹⁾ Vítimas vivas.

⁽²⁾ Capacidade básica; as capacidades mais alargadas estão incluídas no módulo de "Detecção e amostragem químicas, biológicas, radiológicas e nucleares".

⁽³⁾ Cuidados a doentes (primeiros socorros e estabilização médica) desde o acesso às vítimas até a sua transferência.

4. Operações de busca e salvamento em grande escala em meio urbano

Tarefas	— Busca, localização e salvamento de vítimas ⁽¹⁾ nos escombros (como em edifícios desmoronados e em incidentes de transportes). — Prestação de primeiros socorros de salvamento, conforme necessário, até à transferência das vítimas para tratamento suplementar.
Capacidades	— O módulo deve ter a capacidade para executar as tarefas a seguir indicadas, tomando em consideração as orientações internacionais reconhecidas, como as orientações do INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group): • busca com cães treinados e equipamentos técnicos de busca; • salvamento, incluindo elevação de materiais pesados; • corte de betão armado e de estruturas em aço; • cordas para utilização técnica; • escoramentos avançados; • detecção e isolamento de materiais perigosos ⁽²⁾; • dispositivos avançados de suporte de vida ⁽³⁾. — Capacidade para trabalhar 24 horas por dia em mais de um local durante 10 dias.
Principais componentes	— Gestão (comando, ligação/coordenação, planeamento, meios de comunicação/relatórios, avaliação/análise, protecção/segurança). — Busca (busca técnica, busca com cães, detecção de materiais perigosos, isolamento de materiais perigosos). — Salvamento (quebra de materiais, abertura de brechas, corte, elevação e deslocação, escoramento, cordas para utilização técnica). — Cuidados médicos, incluindo cuidados a doentes, ao pessoal da equipa e aos cães de busca ⁽⁴⁾.
Auto-suficiência	— Pelo menos 10 dias de operações. — São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Operacional no país afectado no prazo de 48 horas.

⁽¹⁾ Vítimas vivas.

⁽²⁾ Capacidade básica; as capacidades mais alargadas estão incluídas no módulo de "Detecção e amostragem químicas, biológicas, radiológicas e nucleares".

⁽³⁾ Cuidados a doentes (primeiros socorros e estabilização médica) desde o acesso às vítimas até a sua transferência.

⁽⁴⁾ Sujeitos às condições de acreditação médica e veterinária.

5. Módulo de combate aéreo a incêndios florestais com helicópteros

Tarefas	— Contribuir para a extinção de grandes incêndios florestais e outros incêndios de espécies vegetais por meio de combate aéreo.
Capacidades	— Três helicópteros com uma capacidade de 1 000 litros cada. — Capacidade para executar operações contínuas.
Principais componentes	— Três helicópteros com tripulação, a fim de garantir um mínimo de dois helicópteros permanentemente operacionais. — Pessoal técnico. — 4 reservatórios de água ou 3 dispositivos de lançamento. — 1 conjunto de manutenção. — 1 conjunto de peças sobressalentes. — 2 guinchos de salvamento. — Equipamento de comunicação.

Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas f) e g), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 3 horas após a aceitação da oferta.

6. Módulo de combate aéreo a incêndios florestais com aviões

Tarefas	— Contribuir para a extinção de grandes incêndios florestais e outros incêndios de espécies vegetais por meio de combate aéreo.
Capacidades	— Dois aviões com uma capacidade de 3 000 litros cada. — Capacidade para executar operações contínuas.
Principais componentes	— Dois aviões. — Três tripulações. — Pessoal técnico. — Conjunto de manutenção no terreno. — Equipamento de comunicação.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas f) e g), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 3 horas após a aceitação da oferta.

7. Posto médico avançado

Tarefas	— Estabelecimento do perfil dos doentes (triagem) no local da catástrofe. — Estabilização do estado dos doentes e sua preparação para transporte para o estabelecimento de saúde mais adequado para continuação do tratamento.
Capacidades	— Triagem de um mínimo de 20 doentes por hora. — Equipa médica capaz de estabilizar 50 doentes em cada 24 horas de actividade, trabalhando em dois turnos. — Disponibilidade de material para tratamento, em cada 24 horas, de 100 doentes com ferimentos ligeiros.
Principais componentes	— Equipa médica em turnos de 12 horas: • triagem: 1 enfermeiro e/ou 1 médico; • cuidados intensivos: 1 médico e 1 enfermeiro; • feridos graves, mas não em perigo de vida: 1 médico e 2 enfermeiros; • evacuação: 1 enfermeiro; • pessoal de apoio especializado: 4. — Tendas • tenda(s) com áreas interligadas para triagem, cuidados médicos e evacuação; • tenda(s) para o pessoal. — Posto de comando. — Logística e depósito de aprovisionamentos médicos.

Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta. — Operacional 1 hora após a chegada ao local.

8. Posto médico avançado com cirurgia

Tarefas	— Estabelecimento do perfil dos doentes (triagem) no local da catástrofe. — Cirurgia de emergência para salvaguarda de funções vitais. — Estabilização do estado dos doentes e sua preparação para transporte para o estabelecimento de saúde mais adequado para fins de continuação do tratamento.
Capacidades	— Triagem de um mínimo de 20 doentes por hora. — Equipa médica capaz de estabilizar 50 doentes em cada 24 horas de actividade, trabalhando em dois turnos. — Equipa cirúrgica capaz de efectuar cirurgia de emergência para salvaguarda de funções vitais em 12 doentes em cada 24 horas de actividade, trabalhando em dois turnos. — Disponibilidade de material para tratamento, em cada 24 horas, de 100 doentes com ferimentos ligeiros.
Principais componentes	— Equipa médica em turnos de 12 horas: • triagem: 1 enfermeiro e/ou 1 médico; • cuidados intensivos: 1 médico e 1 enfermeiro; • cirurgia: 3 cirurgiões, 2 enfermeiros de bloco operatório, 1 anestesista, 1 enfermeiro anestesista; • feridos graves, mas não em perigo de vida: 1 médico e 2 enfermeiros; • evacuação: 1 enfermeiro; • pessoal de apoio especializado: 4. — Tendas • tenda(s) com áreas interligadas para triagem, cuidados médicos e evacuação; • tenda(s) para cirurgia; • tenda(s) para o pessoal. — Posto de comando. — Logística e depósito de material médico.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta. — Operacional 1 hora após a chegada ao local.

9. Hospital de campanha

Tarefas	— Prestação de cuidados médicos iniciais e/ou acompanhamento de traumatizados, tendo em conta as orientações internacionais reconhecidas em matéria de utilização de hospitais de campanha estrangeiros, como as orientações da Organização Mundial de Saúde ou da Cruz Vermelha.
Capacidades	— 10 camas para doentes traumatizados graves, com possibilidade de expansão da capacidade.

Principais componentes	— Equipa médica para: • triagem; • cuidados intensivos; • cirurgia; • feridos graves, mas não em perigo de vida; • evacuação; • pessoal de apoio especializado; • e incluindo, no mínimo: generalista, médicos de urgência, ortopedista, pediatra, anestesista, farmacêutico, obstetra, director de saúde, técnico de laboratório, técnico de raios-X. — Tendas • tendas adequadas para as actividades médicas; • tendas para o pessoal. — Posto de comando. — Logística e depósito de material médico.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 7 dias após o pedido. — Operacional no local 3 horas após a chegada. — Operacional durante um mínimo de 15 dias.

10. Evacuação de vítimas de catástrofes em avião medicalizado

Tarefas	— Transporte de vítimas de catástrofes para estabelecimentos de saúde para fins de tratamento médico.
Capacidades	— Capacidade para transportar 50 doentes em cada 24 horas. — Capacidade para voar dia e noite.
Principais componentes	— Helicópteros/aviões com macas.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas f) e g), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta.

11. Abrigos temporários de emergência

Tarefas	— Fornecer abrigo temporário de emergência, incluindo serviços essenciais, principalmente nas fases iniciais de uma catástrofe, em coordenação com as estruturas existentes, autoridades locais e organizações internacionais até à passagem de responsabilidades para as autoridades locais ou organizações humanitárias, se essas capacidades continuarem a ser necessárias durante períodos mais longos. — Quando da passagem de responsabilidades, dar formação ao pessoal relevante (local e/ou internacional) antes da retirada do módulo.
Capacidades	— Acampamento de tendas equipado para acolher até 250 pessoas.

Principais componentes	— Ter em consideração as orientações internacionais reconhecidas, como as orientações <i>Sphere</i>: • tendas com o aquecimento (para condições de Inverno) e camas de campanha com saco-cama e/ou cobertor; • geradores de energia e equipamento de iluminação; • instalações de saneamento e higiene; • distribuição de água potável, de acordo com a norma da OMS; • abrigo para actividades sociais básicas (possibilidade de montagem).
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta. — Em geral, a duração máxima da missão deveria ser de 4 semanas, mas, se necessário, durante esse período deve ter-se iniciado o processo de passagem de responsabilidades.

12. Detecção e amostragem químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (QBRN)

Tarefas	— Realização/confirmação da avaliação inicial, incluindo: • descrição dos perigos ou riscos; • determinação da área contaminada; • avaliação ou confirmação das medidas de protecção já adoptadas. — Execução de amostragens qualificadas. — Marcação da área contaminada. — Previsão da situação, monitorização, avaliação dinâmica dos riscos, incluindo recomendações para avisos e outras medidas. — Apoio para a redução imediata dos riscos.
Capacidades	— Identificação de substâncias químicas e detecção de riscos radiológicos mediante uma combinação de equipamentos portáteis, móveis e de laboratório com: • capacidade para detectar as radiações alfa, beta e gama e identificar isótopos comuns; • capacidade para identificar e, se possível, executar análises semi-quantitativas de produtos químicos industriais tóxicos comuns e agentes de guerra química reconhecidos. — Capacidade para recolher, manipular e preparar amostras biológicas, químicas e radiológicas para análises a realizar noutro local (!). — Capacidade para aplicar um modelo científico adequado à previsão dos perigos e confirmar o modelo mediante monitorização contínua. — Apoio à redução imediata dos riscos: • contenção do perigo; • neutralização do perigo; • assistência técnica a outras equipas ou módulos.

Principais componentes	— Laboratório de campanha móvel para análises químicas e radiológicas. — Equipamento de detecção portátil ou móvel. — Equipamento para recolha de amostras no terreno. — Sistemas de modelização da dispersão. — Estação meteorológica móvel. — Material de marcação. — Documentação de referência e acesso a fontes designadas de competências científicas especializadas. — Acondicionamento seguro e sem riscos das amostras e resíduos. — Instalações de descontaminação para o pessoal. — Equipamentos pessoais e de protecção que permitam a operação num ambiente contaminado e/ou pobre em oxigénio, incluindo fatos estanques a gases, quando necessário. — Fornecimento de equipamento técnico para contenção e neutralização de perigos.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta.

(¹) Este processo deveria, sempre que possível, tomar em consideração os requisitos do Estado requerente relativamente a dados comprovativos.

13. Busca e salvamento em situações de riscos químicos, bacteriológicos, radiológicos e nucleares (QBRN)

Tarefas	— Busca e salvamento especiais com utilização de fatos protectores.
Capacidades	— Busca e salvamento especiais com utilização de fatos protectores, em conformidade com os requisitos dos módulos para operações de busca e salvamento em grande e média escala em meio urbano, conforme adequado. — Três pessoas a trabalhar simultaneamente na zona crítica. — Intervenção contínua durante 24 horas.
Principais componentes	— Material de marcação. — Acondicionamento seguro e sem riscos dos resíduos. — Instalações de descontaminação para o pessoal e as vítimas socorridas. — Pessoal e equipamento de protecção adequados que permitam a realização de operações de busca e salvamento em ambiente contaminado, em conformidade com os requisitos dos módulos para operações de busca e salvamento em grande e média escala em meio urbano, conforme adequado. — Fornecimento de equipamento técnico para contenção e neutralização de perigos.
Auto-suficiência	— São aplicáveis os elementos do n.º 1, alíneas a) a i), do artigo 3.º-B.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta.»

ANEXO II

«ANEXO III

Requisitos gerais para equipas de assistência técnica de apoio

Tarefas	— Previsão ou fornecimento de: • apoio administrativo; • apoio de telecomunicações; • apoio à subsistência; • apoio a transportes no local.
Capacidades	— Capacidade de assistência a uma equipa de avaliação e/ou coordenação, a um centro de coordenação de operações no local ou de combinação num módulo de protecção civil conforme referido no n.º 2, alínea c), do artigo 3.º-B.
Principais componentes	— As componentes de apoio a seguir indicadas que permitam o cumprimento de todas as funções de um centro de coordenação de operações no local, tendo em conta as orientações internacionais reconhecidas, como as orientações da ONU: • apoio administrativo; • equipamento de apoio a telecomunicações; • equipamento de apoio à subsistência; • apoio a transportes no local.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após o pedido.»



Fonte: Comissão Europeia, 2019

Anexo 6-Mapa Sumário de oferta de assistência ao Haiti



SUMMARY OFFERS OF ASSISTANCE HAITI (HT) - EARTHQUAKE (Status 01 February 2010, 13:28 UTC)

Summary Overview:

- 12 USAR Team (around 440 pax and search dogs): BE, FR (2), LU, IS, PL, UK, NL, ES (4).
- 2 Field Hospitals (90 pax): BE, FR,
- 5 Advanced Medical Posts: EU, FR (3), PT
- 38 Medical Teams (253 pax): FR (30), PT (2), ES (2), HU, GR, UK, BG
- 6 Water sanitation units: EU, BE, DE, FR, ES (2) and water purification tablets: IT, DE, PT, SE
- 7 Assessment teams (35 pax): CZ (2 pax), DE (4 pax), IRE (4 pax), IT (12 pax), ES (7 pax), SE (2 pax), UK (4 pax)
- 1.342 tents for app. 8.200 persons: AT (400 x 6), SE (200 x 5), IT (155 x 8), SI (25 x 10), SK (15 x 10), ES (197 x 6), PT (65 for 615 pax), BG (67 x 2), PL (200 x 6)
- 1 TAST/Base-camp with a capacity 300 people: this is a joint-module of SE, DK, NO, EE and FI.
- EU co-financing for transport of assistance requested or approved so far reaches a total amount of EUR 3.6 million.
- EU CP Assessment and Coordination Team on site since 14.01.2010. A second team has arrived in Port-au-Prince on 23.01, to replace the existing team.

No	Donor	EU Civil Protection Mechanism Assistance	Arrival date	Remarks
1	EU Rapid Response Capability (Preparatory Action on RRC)	1 Water Purification Module (capacity 20.000 per/day) – 24 pax, provided by France in the context of Preparatory Action for EU response capacity(EU co-funded) in which 7 EU countries participate (GR, BE, ES, IT, MT, PT, FR) Advanced Medical Post with surgery room - PISARTE module; 18 medical staff + 2 logistics experts, and 1 support team (6 pax); Preparatory Action module developed by Italy for EU response	15.01.2010 16.01.2010	Set up in Place du champ de Mars. 20 000 litres water produced daily providing water to the affected population in the area Set up at the paediatric hospital Saint Damien near the US embassy in the area of Tabarre-Chateaublond (PaP). Treating approx. 50 patients per day, almost all requiring extensive surgery due to massive trauma. Thursday 28 th January, the second team (18 medical staff plus 2 logistic experts) of the AMP will leave Italy to replace the personnel currently deployed in Haiti (leaving on Saturday 30 th January). The team will be arriving in Santo Domingo on Thursday 28 th at 6 pm (local time) and will remain in Haiti until 14 th February.

¹ See http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/prep_action2008.htm

2	AUSTRIA	12 Interagency Emergency Health Kit (IEHK) 2006 /Red Cross standard for immediate first medical treatment for up to 10.000 persons for a duration of up to 3 month. 400 family tents (IFRC standard) on basis of "regional procurement" (for 6 pax each). All Emergency Health Kits (IEHK) were accepted and consigned to WHO/PAHO. 10 additional IEHK have been offered by the Government of the City of Vienna and the shipment is organised by CARITAS NGO.	ETA 25.01.2010 – tents	2 IEHK departed Vienna 19.01 at 1535 UTC. ETA in PaP 21.01 at 1800 UTC. The tents left Vienna on 24.01 (22.05 CET) for St. Domingo. ETA Santo Domingo 25.01.2010, 12.30 UTC. Transport for 10 IEHK – estimated time of arrival in St. Domingo on 26 th January 2010, 18.00 hours local time. Transport for 10 IEHK – together with the 10 IEHK mentioned above. (This offer is not provided through the MIC).
3	BELGIUM	1 Field hospital (team of 27 medical staff, of which 5 MD's + 1 assistant MD); 1 admin; 2 Communication experts. 1 Water Purification Unit A team of 34 military security personnel is on site.	14.01.2010	Arrived on site at 13.25 p.m. UTC. Set-up at Hospital de la Paix in PaP. The team of 34 staff is due to be relieved by a new team of 27 this weekend 24/01. The new mission is planned to last 10 days. Around 60 to 80 patients are being treated daily. 2 children were born until now in the field hospital.
		1 USAR	Returned to Brussels.	4 USAR members are still in PaP for support of the B-FAST field hospital and medical staff. The team rescued 3 people.
4	BULGARIA	67 tents (for 6 pax each), 400 blankets, 400 bed kits 1 medical team (2 surgeons, 1 anaesthesiologist, 2 nurses) is in PaP as part of a French medical team.	To be defined	The assistance has been transported via Hungary with a Swedish plane to PaP. No other details available. Located at the French ambassador residence in Port-au-Prince and joint the French civil protection detachment
5	CZECH REPUBLIC	2 assessment experts from MFA		Will arrive to the Dominican Republic on 28 th January, 18:00 local time
6	DENMARK	1 BASE CAMP within the IHP-framework (200 person base camp). This is a joint-module with Sweden, Norway, Estonia and Finland. 1 BASE CAMP within the IHP-framework (additional 100 person base camp). This is a joint-module with Sweden, Norway, Estonia and Finland. (around 20 tones)	17.01.2010	It will be sent from Sweden on Sunday in support of the UN operations after request by WFP. Arrived on the 29 th January at 02.20 and 08.20 UTC.
7	ESTONIA	1 ICT specialist, 3 base camp specialists, equipment - this is a joint-module with Sweden, Denmark, Norway, and Finland.	17-18.01.2010	Part of the joint IHP framework.
8	FINLAND	2 IT experts and IT module 1 light base camp (4 pax) - this is a joint-module with Sweden, Norway, Denmark, and Estonia.	17-18.01.2010	Part of the joint IHP framework.
9	FRANCE	1 USAR module from the Antilles region (71 pax +	13.01.2010	As USAR activity decreasing Antilles team planned to

		3 canine search teams) – Echelon 1		return on 21.01. FR USAR teams saved 15 people.
		1 USAR module (67 military staff) – Echelon 2	14.01.2010	
		3 AMP (Advanced Medical Post) + 10 mobile medical teams (70 pax), 12 gendarmes – Echelon 3	15.01.2010	The advanced medical posts are reinforcing the following local hospitals in PaP: Diquini, Sacre Coeur, Canape Vert and Hopital de la Communaute Haitienne. The field hospital is working in PaP at the <i>Lycée Francais</i> hospital.
		1 field hospital (70 pers.) – ESCRIM (Rapid Civil Medical Intervention) – Echelon 4	15.01.2010	On 27 th January, the FR medical teams have carried out more than 585 consultations, reaching a total of more than 4,850 consultations in total so far.
		1 team from Guyana (21 fire-fighters and 5 paramedics) – Echelon 4	n/a	Will be withdrawn shortly.
		1 Water Purification Unit (capacity 20.000 pers/day), 1 ICT, 4 mobile medical teams (12 pax), 1 NRJ units (80 pax) – Echelon 5	18-19.01.2010	The equipment and the personnel are now on site, and the module is operational.
		1 Team (93 pax): 30 military staff, 45 rescuers/medical staff that will form 15 medical teams, 18 gendarmes. + 16 tonnes of humanitarian aid. – Echelon 6	19.01.2010	Flight detoured to Antilles, will reach PaP soon. The total French Civil Protection staff and other experts deployed in Haiti reached more than 1000 persons.
10	GERMANY	Three planes with humanitarian aid should reach Haiti on 21.01.2010	21.01.2010	
		1 assessment team (4 experts from THW) located at German Embassy	15.01.2010	Arrived back at DE on the 27 th January 2010
		1 Water purification module (THW), capacity 2x 120.000 l/day (module) – 10 pax, Camp and BoO close to airport, N 18° 34' 28,40", W 72° 18' 12,40"	15.01.2010	The water purification module is operating in PaP nearby the airport and will be in country for a minimum duration of six weeks.
		1 coordination and embassy support team (THW, 5 pax)	17.01.2010	
		1 logistics expert (THW) at WFP Base in Santo Domingo	15.01.2010	
		7 pax THW Base Camp Team Leogane (4 more pax, WP-module, will follow on 31.01.2010	28.01.2010	THW will build up second WP-Module (2 water purification systems (Berkefeld 6 with 6.000 l/h each), laboratory, and rehabilitation equipment) next week in Leogane. It will be run by 8 persons. It will also build up and organise a small base camp as a logistical focal point for German relief organisations in Leogane next week.
		10 pallets (10 million tablets) of water purification tablets	Transport is being arranged	IOM reconfirmed the need for 10 mio. WP tablets offered by DE.
11	GREECE	1 medical team and 50 tones of medicines.	To be defined	Transportation is pending due to pending landing slot.
12	HUNGARY	1 medical team, incl. 3 doctors, 1 paramedical, 1	26.01.2010	Joint transport with the Austrian assistance. The HU

		nurse, and a team leader. Equipment and medicines of approx. 1,5 t (accepted offer)		team arrived in St Domingo, and it is on the way to PAP. THE EUCP Team has facilitated via contacts with WHO the assignment of the team to the Bernard Meus Hospital. Planning on leaving by plane chartered by MSB, Sweden, according to the following plan: ETD Port au Prince 2010-02-02 13.00 ETA Papa/Hungary 2010-02-03 18.45
13	ICELAND	1 Medium USAR team (37 pax). The aircraft took back EEA citizens (already left Haiti).	13.01.2010	The USAR team rescued 3 persons. The team left PaP. The camp remains in place to be used by the remaining teams on site. IHP took it over.
		1000 Emergency health kit/Red cross standard for immediate medical treatment; 5 Electric generators 6KvA, diesel; 8 air conditioning units (fore use in field hospital); 10.000 Examination Gloves (latex); 10.000 Surgical masks; 25 Personal from European red cross Societies.	20.01.2010	Accepted offer. Departure 20.01.2010 at 04.00 UTC to PaP. The plane will bring back to Iceland the USAR team and there are available seats on the plane. Departure back, probably 21.01.2010.
14	IRELAND	4 man technical assessment team	18.01.2010	The team spent 5 days in-country and left on 24.01.2010.
		84 tonnes of NFIs (shelter and WASH items).	21.01.2010	Currently being distributed by NGOs, Concern and Goal. A 2 nd shipment of 40-50 tonnes is at advanced planning stage and should be dispatched around the 28.01.2010
		2 members of standby roster deployed to WFP	To be defined	
15	ITALY	1 assessment team (12 pax)	14.01.2010	Arrived on site at 08.00 a.m. h local time
		electric generators + light towers and electrical material 2 tons, conditioners n. 100, 8000 K- rations: 20 tons, water purification equipment 2 tons, bed kits 700 kg.	19.01.2010	Landed in PaP on 19/01/2010 at 22:30 (21:30 GMT).
		35000 Body bags, 8 tons of medicines and sanitary material, 1000 foldable beds, 2490 blankets, 2000 bed sheets, 3000 jerry cans, 24 conditioners, 1 bakery oven and related material, 155 tents (for 8 pax each), 30 water tanks	23.01.2010	Assistance deployed as of 23.01.2010 most of which landed on 19.01.2010
		1000 tents (for 10 pax)		The offer has been accepted. The first plane left Italy 1 st February. The first plane left Italy 1 st February with 330 tents.
16	LUXEMBOURG	1 USAR	14.01.2010	Returned to LUX
		1 water purification unit (incl. 8 military water purification experts)		Has not been accepted and no small pumps are currently not available in LU.
17	MALTA	2500 Blankets x 6 tons and other relief items.	To be defined	Blankets accepted. Malta will arrange transport by ship, and the blankets should go to the port in Santo Domingo. There has been an acceptance from IOM as requested by MT.

18	NETHERLANDS	1 USAR team (63 persons) plus relief goods.	14.01.2010	Returned on 21.01. The USAR team saved 3 people.
19	NORWAY	1 ICT – specialist	15.01.2010	ICT – supporting UNDAC have ended his mission in Haiti, and is expected home during the weekend.
		1 TAST within the IHP-framework (to support joint 200 person base camp). - this is a joint-module with Sweden, Denmark, Estonia and Finland.	17-18.01.2010	The base camp, dimensioned for 200 people has been established in Port au Prince near UN compound. The base camp is requested by WFP, and will accommodate humanitarian workers. First humanitarian workers moved in to the camp 23.01.10 The camp will be extended to room 300 persons. The additional Norwegian contribution for the expansion of the camp left Norway 28.01.10 for joint transport by plane from Sweden during the weekend.
20	POLAND	1 Heavy USAR Team (54 pax + 9 dogs) + equipment (4 tones)	16.01.2010	24.01.2010 at 0:45 UTC USAR Poland finished their search and rescue mission on Haiti and at 21:00 UTC they landed on Okecie Airport (Poland).
		Medicines and dressings – 1200 kg, tents – 200 pcs (for 6 pax each), blankets – 550 pcs., and other relief items. (7 tones in total)	21.01.2010	The items were delivered to the St Francis de Sales Hospital.
21	PORTUGAL	Base-camp for 400 persons (44 tents, portable WC, showers mattresses, kitchen kits, hygiene kits, sheets, generators); 10 pax to support the camp, Medical Support team (8 pax), 1 DVI team, 1 coordination team, medical emergency team (8 pax) and 1 AMP.	17.01.2010	They started setting up the camp for IDPs on 24 January, in cooperation with the IOM, at Parc Colofé Delmas 33, PaP. The camp will be able to host 615 people. The Advanced Medical Post (AMP) will also be established in the camp to provide health services to the IDP's till 30 January.
		Reinforcement with 5 elements for the Portuguese Team, 1 doctor included 6 tons of water and 180.000 water purifying tablets; 21 tents and 6 lightning balloons (sirocco type).	25.01.2010	
22	SLOVAKIA	15 tents (for 10 pax each), 58 sleeping bags, 48 camp beds and 58 blankets (2 ton)	To be defined	Expected to depart Bratislava 21.01 to Paris CCDG for onward shipment.
		1 Field Hospital (Offered)	To be defined	
23	SLOVENIA	25 family tents (for 10 pax each)	To be defined	Accepted offer. Joint transport with the Austrian assistance.
24	SPAIN	1. 2 USAR teams (30 pax+12 k9), 1 assessment team (7 pax)	14.01.2010	Came back to Spain on 16-01-2010 13:30h with 31 European citizens (26 Spanish + 5 UE). The Spanish USAR teams rescued 2 persons.
		2. Humanitarian aid material AECID (2 Pax), 24 TM of Shelter material and water	14.01.2010	Went back to Panamá
		3. 1 pax; 24 TM of Shelter material and hygienic kits	14.01.2010	Went back to Panamá
		4. 6 TM medical material; 2 TM USAR material	17.01.2010	Back to Spain 19.01.2010.
		5. 5 TM medical material; 3,5 TM of medicines	17.01.2010	Back to Spain 19.01.2010.

		6. Vehicles and Telecommunication systems: 4 pax; 2 Vehicles; 4,5 TM material	17.01.2010	Waiting in Santo Domingo to bring back teams.
		7. Personnel and water: USAR Teams (26 pax); Medical personnel (34 pax); 1 MIC expert; Coordinators (2 pax); Drinking water (1200 l)	16.01.2010	Arrived in PaP 16-01-2010
		8. USAR personnel and material: USAR teams (29 Pax); 5 TM material	15.01.2010	Returning to Spain with USAR teams. ETA 22.01.2010.
		9. NGO personnel (46 pax); 2,6 TM material	16.01.2010	Arrived to PaP from Santo Domingo by road
		10. 23 TM material	16.01.2010	
		11. 6,5 TM material	19.01.2010	Returning to Spain bringing back material. ETA 22.01.2010.
		12. Humanitarian aid material (20 TM water – 30.000 bags, 4 TM Incaparina – 865 boxes of nutritional supplement)	19.01.2010	Arrived in St Domingo.
		13. Material and vehicles: 1 Light digger; 1 Truck; Fork lift truck (19 TM); Water and sanitation equipment	20.01.2010	Arrived in St Domingo.
		14. Medicines; Water purification Plant and accessories; Ready to eat food; Mortuary bags; Shelter material; Drinking water; (Total 15 TM)	19.01.2010	Arrived in St Domingo.
		15. Humanitarian aid material (197 tents, blankets, tarpaulins, 1 water purification unit – total 19,2 TM)	16.01.2010	Arrived in PaP.
		16. 2,2 TM Medical kits	20.01.2010	Arrived.
		17. Humanitarian aid material (total 7 ton) and medical team (58 pax).	22.01.2010	Arrived in PaP. Coming back to Spain with one medical team and equipment. ETA 24.01.2010.
		18. Additional aircraft (Argentinian military) bringing food and medical material (total 10 tones).		Arrived in PaP. Plane returned to Buenos Aires.
		19. 1 Mass Sanitation Module, 2 mini diggers, 3 4x4 vehicles, Building materials	In preparation	
25	SWEDEN	1 Water Purification liquid + 200 family tents (for 5 pax each)	23.01.2010	SE dispatched on 21.01 a plane with the tents and the WP liquid. Tents expected to arrive at midday 24.1. by truck
		1 TAST (Technical assistance and support Team) / base-camp (200 pax) – this is a joint-module with Denmark, Norway, Estonia and Finland. IT, communication and base camp support equipment; in cooperation with the IHP.	17-18.01.2010	Parts of the base camp, dimensioned for 200 people, have arrived and the rest of the equipment and staff is expected to arrive in Port-au-Prince shortly. The base camp is requested by WFP and will be established at an identified site near the UN compound. The base camp will accommodate humanitarian workers.
		4 experts seconded at UNICEF, 1 secondment at WFP, 1 Humanitarian Information Centre, 1 assessment team (2 pax), 1 photographer.		

		Additional equipment for the base camp within the IHP-framework (additional 100 person base camp). This is a joint-module with Sweden, Norway, Estonia and Finland.		The equipment will be flown out from Sweden according to the following plan: ETD Örebro/Sweden 2010-01-31 20.15 ETA Port au Prince 2010-02-02 12.00 ETD Port au Prince 2010-02-02 13.00 ETA Papa/Hungary 2010-02-03 18.45
26	UK	1 field assessment team (4 pax)		No other details available.
		1 USAR team (64 persons with 2dogs and equipment)	15.01.2010	The team is expected to arrive back in UK on 23.01.2010 early morning. UK SAR team rescued 3 persons.
		1 DFID flight with vehicles and life support equipment arrived in St. Domingo on 21.01. A 2 nd flight is scheduled for 21.01, and 3 more flights with relief items are planned for 23-26.01.	15.01.2010	
		Royal Navy ship loaded with aid – supplies and good on behalf of DFID's partners in the UN and NGOs.	20-26.01.2010	The ship is expected to stay in the region for some weeks to assist the UN in distributing supplies around Haiti.
		DFID is funding a medical team (11 pax) from the aid agency Merlin to conduct assessments and treat the injured alongside local support staff in Haiti.	Before the end of Jan.	Details are not available.
EU Civil Protection Team				
	EU CP Team Alpha	1. team leader – FR 2. deputy team leader – IT 3. coordination expert – ES 4. coordination expert – AT 5. assessment expert – EE 6. assessment expert – UK 7. MIC Liaison Officer	14.01.2010	Team members departed on 23.01. and 25.01.2010.
	EU CP Team Bravo	1. team leader – IT 2. deputy team leader – DK 3. coordination expert – SE 4. coordination expert – NL 5. assessment expert – FR 6. assessment expert – ES 7. MIC Liaison Officer 8. MIC liaison officer - logistics	23.01.2010	EUCP Team is working in PaP and Leogane. The team has also been on an assessment mission to Jacmel.

(Source: CECIS, MIC, VOSOCC)

The above overview is continuously updated and the MIC will disseminate the updated versions.

AMP = Advanced Medical Post

CECIS = Common Emergency Communication and Information System

IHP = International Humanitarian Partnership

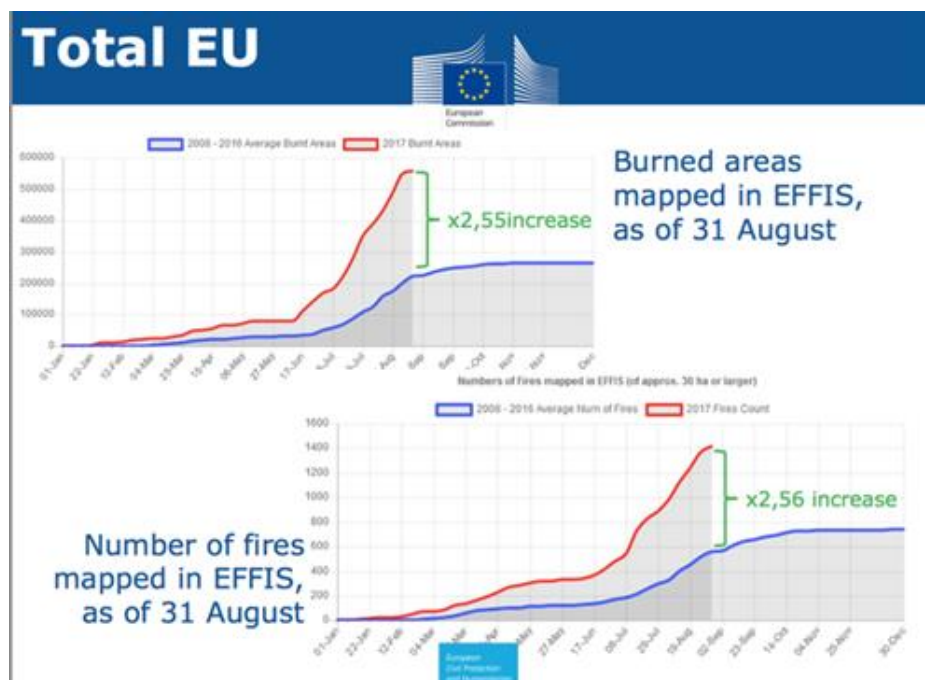
MIC = Monitoring and Information Centre

TAST = Technical Assistance and Support Team (can provide telecommunication, organisation, logistics, transport to international relief effort)

(U)SAR = (Urban) Search and Rescue

VOSOCC = Virtual On Site Operations Coordination Centre, a UN service (<http://ocha.unog.ch/virtualosocc/VOLogin.aspx>)

Anexo 7- Evolução de área ardida e número de incêndios rurais até 31 agosto 2017



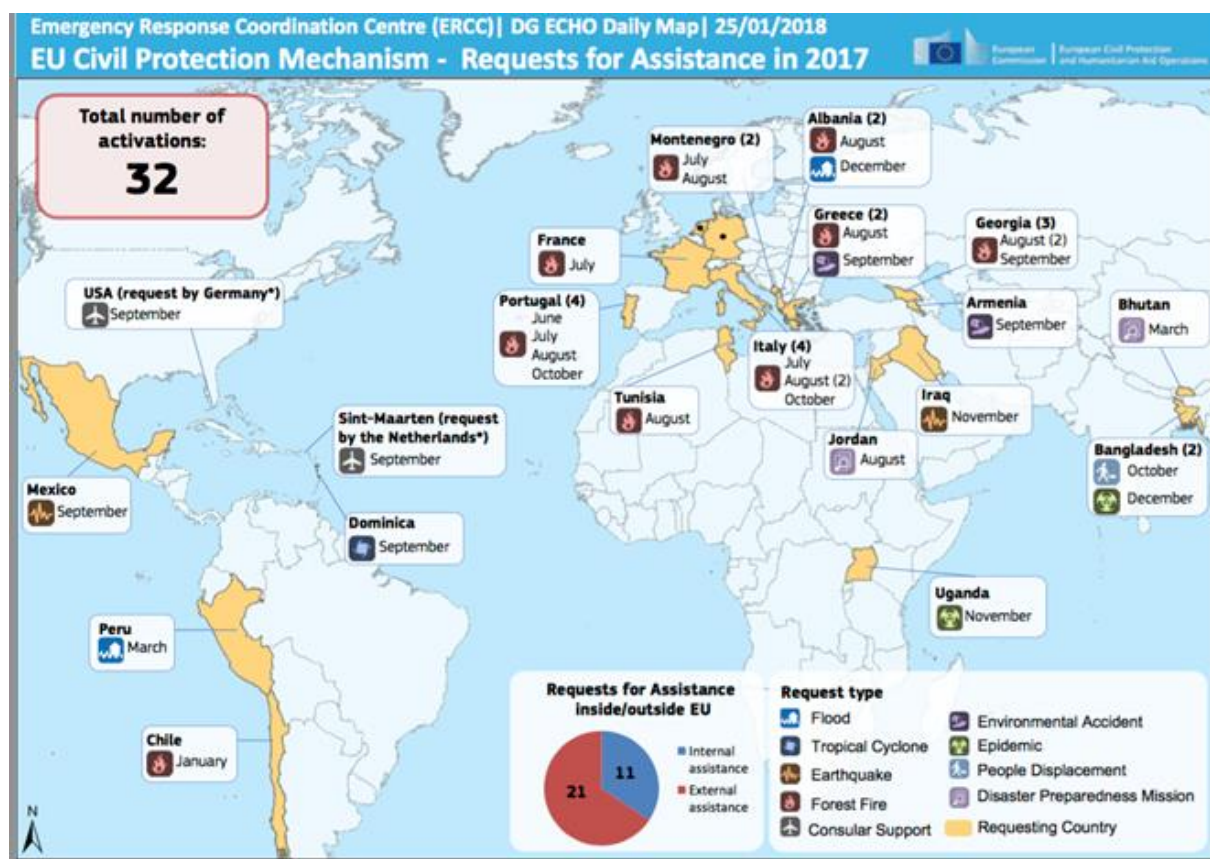
Fonte: EFFIS, 2017

Anexo 8-Pedidos de assistência ao MEPC em 2017 (até 31 de agosto)

Assistance offered			
			
EMERGENCY	date	OFFERD BY	ASSETS DEPLOYED
Portugal	18/06	FR, IT, ES	7 aircraft, 135 pax, 29 vehicles
Italy	12/07	FR	3 aircraft
Montenegro	17/07	BG	1 Helicopter
Portugal	17/07	N/A	N/A
France	27/07	IT	1 aircraft
Albania	02/08	EL	4 aircraft, 6 pax, 3 vehicles
Italy	06/08 & 27/08	FR	2 times x 3 aircraft
Portugal	12/08	ES	5 aircraft, 163 pax, 27 vehicles
Greece	15/08	CY	2 ground FFF teams - canceled
Tunisia	4/8	n/a	no offers from PSs
Montenegro	17/8	n/a	no offers from PSs
Georgia	22/8	n/a	No offers through UCPM
Georgia	29/8	n/a	No offers through UCPM
			

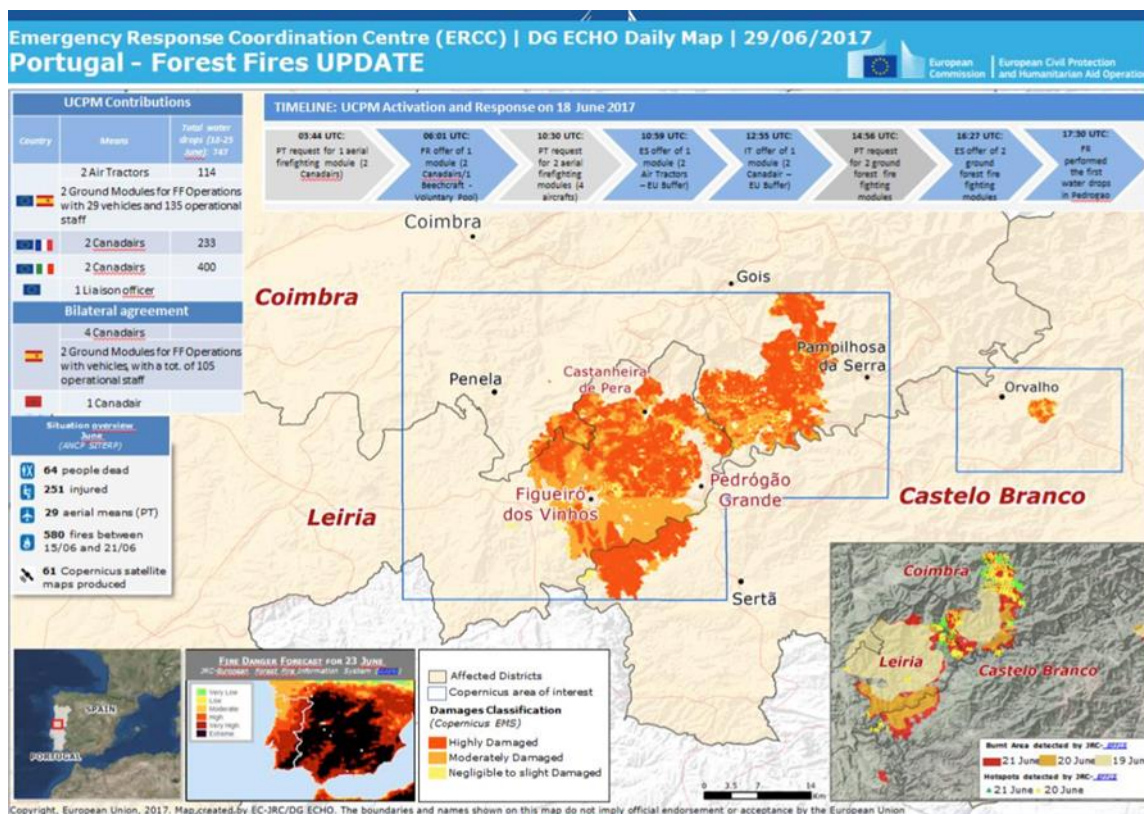
Fonte: ERCC, 2017

Anexo 9-Mecanismo Europeu de Proteção Civil-Pedidos de assistência em 2017



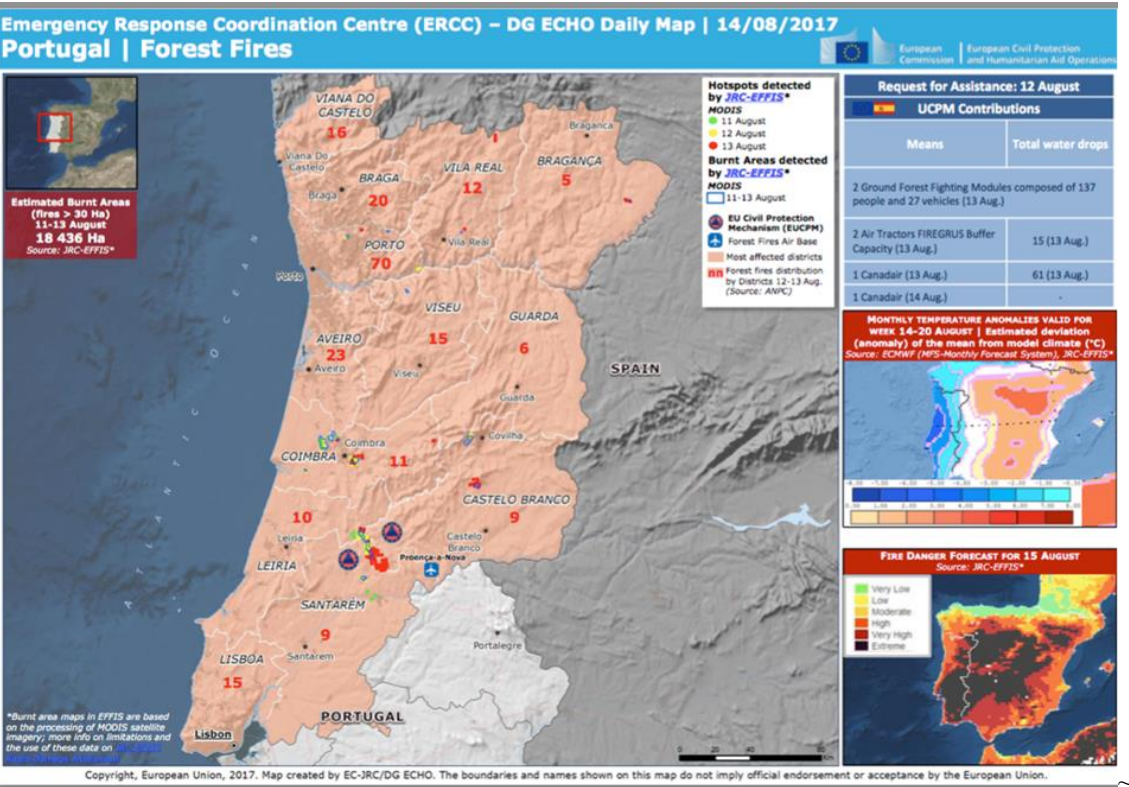
Fonte: ERCC, 2018

Anexo 10-Linha do tempo das ativações do Mecanismo a 29/06/2017



Fonte: ERCC, 2017

Anexo 11-Pedidos de assistência de Portugal ao Mecanismo a 12 agosto 2017



Fonte: ERCC, 2017